

المالية العامة

الدكتور طارق الحاج





﴿ قُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ﴾

صدق الله العظيم

الطائفة العامة

رقم الابداع لدى دائرة المكتبة الوطنية (١٩٩٨/٩/١٥٤٨)

رقم التصنيف : ٣٣٦

المؤلف ومن هو في حكمه : طارق الحاج

عنوان الكتاب : المالية العامة

الموضوع الرئيسي : ١ - العلوم الاجتماعية

٢ - المالية العامة

بيانات النشر : عمان : دار صفاء للنشر والتوزيع

* - تم اعداد بيانات الفهرسة الأولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية

حقوق الطبع محفوظة للناسر

Copyright ©

All rights reserved

الطبعة الأولى

1999 م - 1420 هـ



دار صفاء للنشر والتوزيع

عمان - شارع السلط - مجمع الفحص التجاري - هاتف وفاكس ٤٦١٢١٩٠

ص.ب ٩٢٢٧٦٢ عمان - الاردن

DAR SAFA Publishing - Distriuting

Telefax: 4612190 P.O.Box: 922762 Amman - Jordan

طبع في مطابع الشرق



المالية العامة

تأليف

د. طارق الحاج

الطبعة الاولى

١٩٩٩م - ١٤٢٠هـ

دار صفاء للنشر والتوزيع - عمان

الإهداء

إلى الحبيب الأعز ...

زياد ، رياض ونوال

د. طارق الحاج

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

الحمد لله الذي اعانني على تقديم هذا الكتاب بهذا الأسلوب ، بعد التأكد من ان الطالب بحاجة إلى مرجع يعينه على فهم مساق " المالية العامة " ويساعده على ترتيب افكاره ويلجأ اليه وقت الحاجة لاستعادته معلوماته عن المالية العامة . ومع ذلك فائني لا ادعي الكمال ، لان الكمال لله وحده ، بل بذلت كل جهد لاضع بين يدي القارئ الموضوعات التالية :

- ١- لمحة عن تطور المالية العامة في الأنظمة المختلفة .
- ٢- البحث في اهم مصادر الإيرادات العامة خاصة الضرائب والقروض .
- ٣- البحث في اهم اوجه الإنفاق العام .
- ٤- الموازنة العامة .
- ٥- السياسة المالية .

وهذه هي المراكز الاساسية للمالية العامة ، لاي دولة كانت مهما بلغت درجة تقدمها أو تخلفها ومما اختلف نظام الحكم فيها . ولكن الامر يختلف في الأسلوب ، اسلوب الدولة في الحصول على الأموال كذلك اسلوبها في كيفية انفاق هذا المال وبالتالي كيفية تطبيق سياسة مالية ترمي إلى تحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية .

ولا يخفى على احد ، ان للمال العام اهمية كبرى في عصرنا الحالي ، فـقوة الدولة تقاس بقوتها المالية اذا احسنت استخدامه ، كما ان له اثر على الاستقرار السياسي في الدولة ، فان لم يحسن استخدامه فسوف يؤدي إلى قلاقل داخلية وان لم يكن ذلك في المدى القريب ، فقد يحصل في المدى البعيد ، كما انه قد يؤدي إلى زعزعة الثقة ما بين الدولة والمواطنين ، خاصة اذا اتبعت سياسات ضريبية خاطئة . وقد يؤدي سوء استخدام المال العام إلى دفع عجلة التطور إلى الوراء ، ويقفر الدولة مما يجعلها اسيرة الاقتراض والمساعدات الخارجية وهذا قد يؤدي إلى فقدانها لاستقلالها السياسي ، خاصة ان لم تستطع تسديد القروض والفوائد المترتبة عليها . وهذا ما تعاني منه الكثير من الدولة النامية .

ان الدول المتقدمة اصبحت تنظر إلى المال العام وتستخدمه لرفع مستوى معيشة مواطنيها وزيادة الرفاه الاجتماعي ، وما زالت تنفق حتى اصبحت المواطن يشعر وكان الدولة راعية له وتحمل جزء كبير من نفقاته الصحية والتعليمية والخدمية ... الخ .

د. طارق الحاج

عمان ١٩٩٩

الفهرس

٤	..... الاهداء
٥	..... المقدمة
٧	..... الفهرس
١٣	..... الوحدة الأولى : مدخل إلى المالية العامة
١٣	..... - نشأة وتطور المالية العامة
١٣	..... - المالية العامة في العصور القديمة
١٥	..... - المالية العامة في العصور الوسطى
١٧	..... - المالية العامة في العصر الحديث
١٨	..... - تعريف المالية العامة
١٨	..... - المالية العامة والمالية الخاصة
٢١	..... - علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى
٢٥	..... - الحاجات العامة والحاجات الخاصة
٢٧	..... الوحدة الثانية : المالية العامة في الأنظمة المختلفة
٢٧	..... - المالية العامة في الإسلام
٣٠	..... - المالية العامة في النظام الرأسمالي
٣٤	..... - المالية العامة في النظام الاشتراكي
٣٥	..... - المالية العامة في الدول النامية
٣٨	..... الوحدة الثالثة : الإيرادات العامة
٣٩	..... - الإيرادات من املاك الدولة :
٤٠	..... - الإيرادات العقارية

٤٠	- الإيرادات المالية
٤١	- الإيرادات الصناعية
٤٥	- الإيرادات من الخدمات
٤٥	- الإيرادات التجارية
٤٦	- الوحدة الرابعة : الإيرادات من الضرائب
٤٧	- تعريف الضريبة
٤٧	- عناصر الضريبة
٤٨	- أهداف الضريبة
٥١	- القواعد الأساسية للضريبة
٥٣	- التنظيم الفني للضرائب
٥٣	- تصنيف الضرائب
٥٩	- الفصل الأول : الضرائب على الدخل
٥٩	- تعريف الدخل
٥٩	- عناصر تعريف الدخل
٦٠	- انواع ضريبة الدخل
٦٣	- الفصل الثاني : الضرائب على رأس المال
٦٣	- تعريف الضريبة على رأس المال
٦٣	- طرق تطبيق الضرائب على رأس المال
٦٦	- الفصل الثالث : الضرائب على الإنفاق
٦٦	- تعريف الضرائب على الإنفاق
٦٦	- اشكال الضرائب على الإنفاق
٧٠	- انواع الضرائب الجمركية

٧٢	- الفصل الرابع : طرق تقدير المادة الخاضعة للضريبة
٧٢	- التقدير بواسطة الإدارة
٧٥	- التقدير بواسطة الأفراد
٧٧	- الفصل الخامس : حساب الضريبة
٧٧	- تعريف حساب الضريبة
٧٧	- الضريبة التوزيعية والضريبة القياسية
٧٧	- الضريبة النسبية
٧٩	- الضرائب التصاعدية
٨٠	- اشكال الضرائب التصاعدية
٨٤	- الفصل السادس : التهرب من الضرائب
٨٤	- تعريف التهرب الضريبي
٨٤	- اسباب التهرب الضريبي
٨٥	- طرق مكافحة التهرب الضريبي
٨٨	- الفصل السابع : الاعفاءات الضريبية
٨٨	- تعريف الاعفاء الضريبي
٨٨	- اسباب الاعفاءات الضريبية
٨٩	- الاعفاءات الضريبية في الاردن
٩٣	- الفصل الثامن : الانعكاس الضريبي
٩٣	- تعريف الانعكاس الضريبي
٩٣	- اشكال الانعكاس الضريبي
٩٤	- نظريات الانعكاس الضريبي
٩٧	- الفصل التاسع : اثار الضرائب

- ٩٧ - اثر الضرائب على الاستهلاك والانخار
- ٩٨ - اثر الضرائب على النتائج القومي والدخل القومي ...
- ٩٩ - اثر الضرائب على الدخل والثروة
- ٩٩ - اثر الضرائب على الاسعار
- ١٠٠ - الوحدة الخامسة : الإيرادات من الرسوم
- ١٠٠ - تعريف الرسم
- ١٠٠ - الخصائص الرئيسية للرسم
- ١٠١ - اقسام الرسوم
- ١٠١ - طرق دفع الرسوم
- ١٠٢ - الفرق بين الرسم والاتاوه
- ١٠٣ - الفرق بين الرسم والغرامة
- ١٠٣ - الفرق بين الرسم والضريبة
- ١٠٤ - الوحدة السادسة : الإيرادات من القروض
- ١٠٤ - تعريف القرض
- ١٠٤ - خصائص القرض العام
- ١٠٥ - اسباب اللجوء إلى القروض العامة
- ١٠٥ - انواع القروض
- ١١٠ - اسلوب تنظيم القروض
- ١١٤ - ضمانات القروض
- ١١٥ - تسديد القروض
- ١١٩ - اثار القروض
- ١١٢ - الوحدة السابعة : النفقات العامة

- ١٢٢ تعريف النفقة العامة -
- ١٢٢ خصائص النفقة العامة -
- ١٢٣ انواع النفقات العامة (تقسيماتها) -
- ١٢٨ مجالات الإنفاق العام -
- ١٣٢ اسباب زيادة النفقات العامة -
- ١٣٨ قانون النفقات المتزايدة -
- ١٤٠ محددات الإنفاق العام -
- ١٤٢ اثار النفقات العامة -
- ١٤٨ الوحدة الثامنة : الموازنة العامة -
- ١٤٨ نشأة وتطور الموازنة العامة -
- ١٤٩ انواع الموازنات العامة -
- ١٥٨ خصائص الموازنة العامة -
- ١٦١ الفرق بين الموازنة العامة والميزانية الخاصة -
- ١٦١ الموازنة العامة والميزانية التقديرية -
- ١٦٢ الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة -
- ١٦٣ القواعد الاساسية للموازنة العامة -
- ١٧٠ دورة الموازنة العامة -
- ١٨٤ الموازنة العامة في الاردن -
- ٢٠١ الوحدة التاسعة : السياسة المالية -
- ٢٠١ وظائف السياسة المالية -
- ٢٠١ محددات صياغة السياسة المالية -
- ٢٠٢ السياسة المالية والاستقرار الاقتصادي -

- ٢٠٧ - السياسة المالية واعادة توزيع الدخل
- ٢٠٩ - السياسة المالية في الإسلام
- ٢١٢ - السياسة المالية في الدول النامية واثرها على عملية التنمية .
- ٢١٦ الوحدة العاشرة : السياسة النقدية
- ٢١٦ - تعريف السياسة النقدية
- ٢١٦ - وظائف السياسة النقدية
- ٢١٧ - قيمة النقود والعوامل المحددة لها
- ٢١٨ - وظائف النقود
- ٢١٩ - سياسات البنك المركزية النقدية
- ٢٢٠ - الطلب على النقود
- ٢٢١ - عرض النقود
- ٢٢٢ - التحكم في عرض النقود

تصميم وصف كمبيوتر مؤسسة أحمد المسعد

الزرقاء - الزرقاء الجديدة شارع (٣٦) . ص.ب : ٩٠٦

الوحدة الأولى

مدخل إلى المالية العامة

نشأة وتطور المالية العامة .

أولا : المالية العامة في العصور القديمة .

ارتبطت المالية العامة بظهور الحضارات القديمة ، والتي كانت فيها أنظمة مالية تعالج الإيرادات والنفقات . فقد عرفت الأنظمة المالية عند الفراعنة واليونان والرومان ، كذلك في بلاد فارس والهند والصين . وقد اتسمت تلك الإمبراطوريات بكثرة الحروب فيما بينها بالإضافة إلى كثرة القلاقل والثورات الداخلية . وكما هو معلوم فإن الحرب بحاجة إلى تجهيز لها ، فالدولة الغازية بحاجة إلى أموال لبناء الجيش . كما أنها وبنفس الوقت بحاجة إلى بناء القلاع والحصون لحماية نفسها من أي عدوان خارجي . هذا بالإضافة إلى حاجة الدولة للمال كي تحافظ على الأمن الداخلي والاستقرار السياسي . وبما أن السمة الأساسية كما ذكرنا لتلك الإمبراطوريات هو كثرة الحروب والقلاقل الداخلية فإن الحاجة إلى المال كانت دائما قائمة . ليس هذا فحسب بل أن المنتصر دائما يحتفل بنشوة انتصاره ، من هنا كانت الحاجة إلى المال للقيام بالاحتفالات الرسمية والاحتفالات الخاصة بالحاكم . فكانت سلطة الحاكم في تلك الفترة مطلقة ولا تفريق بين حاجات الحاكم الخاصة والحاجات العامة أي لا فرق بين حاجاته الفردية وحاجات الحكم . من هنا كان لا بد من وجود أنظمة مالية عبارة عن

تعليمات وأوامر وتوجيهات من الحاكم . تعالج فقط التفكير بمصادر الإيرادات وأوجه النفقات .

ومن أهم مصادر الإيرادات كانت :

١- الضرائب بأنواعها .

٢- أعمال المسخرة .

بالنسبة للضرائب فقد تعددت وتتنوعت ، ونذكر منها :

أ- ضريبة الأراضي : وكانت تجبى بشكل نقدي أو عيني على حد سواء والمسؤولية في جبايتها كانت تضامنية . فكل ولاية أو مقاطعة أو إقليم يجبى منها ضريبة ويساهم كل من يقطنها في ذلك .

ب- ضريبة الرؤوس : وكانت تفرض على كل فرد باستثناء طبقة الأحرار ورجال الدين .

ج- ضريبة الماشية : وكانت تفرض على كل رأس من الماشية.

د- ضرائب المباني ، ضرائب المهن والألقاب الرسمية .

بالنسبة لأعمال المسخرة فهي الأعمال غير المأجورة إذ كان يخصص عدد من الأيام في الأسبوع للعمل لدى الحاكم دون مقابل بالإضافة إلى الوظائف غير المأجورة مثل وظيفة المأمور ومحصل الضرائب .

أما النفقات فقد تمثلت في :

أ- الإنفاق على تجهيز الجيش للقيام بالغزوات وبناء الحصون والقلاع .

ب- الإنفاق على قمع القلاقل الداخلية والثورات .

ج- الإنفاق على امن الحاكم ومصالحه واحتفالاته الخاصة .

مما سبق نستنتج ان المالية العامة قد اتممت بما يلي :

أ- كثرة الإيرادات التي كانت لا تكفي لتلبية حاجات الحاكم المتزايدة ولا تكفي للتجهيز المستمر للحروب للقيام بالغزوات وقمع الثورات الداخلية .

ب- عدم التميز بين حاجات الحاكم الفردية وحاجات الحكم . فالنفقات كانت لا تصب للمصلحة العامة بل لمصلحة الحاكم الخاصة .

ثانيا : المالية العامة في العصور الوسطى :

ومع تطور المجتمعات وظهور نظام الإقطاع في العصور الوسطى من (القرن الخامس) انهيار الإمبراطورية الرومانية وحتى القرن الخامس عشر انهيار نظام الإقطاع ، برز طبقتين في المجتمع هما طبقة السادة الإقطاعيين وطبقة أرقاء الأراضى والفلاحين . فالعلاقات الاجتماعية والاقتصادية والمالية كانت تقوم على أساس التقسيم الطبقي انف الذكر . وقبل البحث في النظام المالي في هذه الحقبة الزمنية ، فلا بد من الإشارة إلى حدث اثر على ذلك النظام المالي ، ألا وهو اكتشاف أمريكا ، الأمر الذي جعل وجود العبيد نادر عند الإقطاعي بسبب بيعهم في القارة الجديدة المكتشفة ، مما حدى بالسيد الإقطاعي ، تأجير

الأراضي للفلاح مقابل ريع عيني أو نقدي جراء قيام الأخير بفلاحة الأرض ، فظهر ما يطلق عليه بنظام الدومين ، والذي حمل علاقات سياسية وإنتاجية ومالية واجتماعية جديدة ، وبرز طبقة السادة المالكين لاراضي من الإقطاعيين . فالدومين عبارة عن قطعة من الأرض يخصصها السيد لنفسه من أرض الضيعة ، وتزرع بواسطة فلاحى الضيعة عبيدا وأحرارا على ان تعود الغلة للسيد .

من هنا أصبحت المصادر الرئيسية للإيرادات العامة :

- ١- الدومين .
 - ٢- الضرائب المفروضة على الفلاحين في الدومين مقابل توفير الحماية لهم من قبل السيد .
 - ٣- الضرائب المفروضة على رجال الدين والسادة مقابل منحهم الحق في استغلال المناجم ، الصيد ، استغلال الغابات ، الملاحة النهرية .
 - ٤- حق القيام بأي عمل هو من حقوق السيد وجزء من أملاكه ، فله الحق بفرض الضريبة على من يريد مزاولة أي نشاط ، وله حق فرض رسوم زواج ، ورسوم الاحتفال بالأعياد ، ورسوم إنجاب الأطفال ، وله حق طلب الضيافة ، وفرض رسوم مرور السلع والأفراد عبر الإقطاعية .
 - ٥- أعمال السخرة .
- أما أوجه النفقات فقد تمثلت في :
- أ- الإتفاق على حاجات الإقطاعيين والسادة فقط واحتياجاتهم .

ب- المحافظة على الأمن الداخلي وقمع القلاقل والاضطرابات الداخلية .

نستخلص مما سبق ان أهم السمات الرئيسية للمالية العامة في تلك الوقت هي :

- ١- كثرة الإيرادات والتي كانت لا تكفي لسد حاجات الإقطاعيين والسادة المتزايدة والمتنامية مما أدى إلى نشوب حروب فيما بينهم.
- ٢- البحث باستمرار عن مصادر مالية جديدة .
- ٣- عدم الإتفاق على مصالح الفلاحين وأرقاء الأرض بل الإتفاق على اضطهادهم .
- ٤- كثرة الضرائب وتعددتها .

ثالثا : المالية العامة في العصر الحديث :

مع انهيار النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي والمالي للعصور الوسطى وظهور الدولة القومية ، برزت سمات اقتصادية ومالية جديدة منها :

- أ- إحلل الملكية الخاصة محل ملكية الإقطاع .
 - ب- تعدد موارد الدولة ، إذ أصبح لها الحق في فرض الضرائب ، والحصول على القروض واحتكار حق إصدار النقود .
 - ج- ازدياد حاجات الدولة .
- وبما ان موضوع كتابنا هو المالية العامة في العصر الحديث ، فسوف نتطرق بالشرح المفصل لسمات المالية العامة في هذا العصر ، في الفصول القادمة .

تعريف المالية العامة :

تعرف المالية العامة قديما بأنها ذلك العلم الذي يبحث في إيرادات ومصروفات الدولة دون تحقيق أي أهداف من جراء ذلك .

ولكن مع تطور المجتمعات وما واكبته من تطور اقتصادي أصبحت المالية العامة تسيطر على عقول الاقتصاديين فجاءت نظرية كينز في النقود والفائدة والعمالة ، لتكون حجر الأساس في بناء مفاهيم جديدة للمالية العامة فأصبحت الحكومة تكيف مستوى الإنفاق العام لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاستقرار الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وزيادة مستوى المعيشة وما إلى ذلك من أهداف . فأصبحت المالية العامة لا تهتم فقط بجباية الأموال وانفاقها بل تكيف مستوى النفقات العامة والإيرادات العامة للرقابة على النشاط الاقتصادي .

هنا يمكن تعريف المالية العامة حديثا بأنها ذلك العلم الذي يبحث في مصادر الإيرادات وأوجه النفقات العامة لتحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية وكذلك البحث في الموازنة العامة .

المالية العامة والمالية الخاصة .

ترتبط المالية العامة بالدولة فهي كما أسلفنا تعالج أموال الدولة من حيث الإيرادات والنفقات ضمن موازنة الدولة المرتبطة بأهداف مختلفة .

اما المالية الخاصة فترتبط بالأفراد والمشاريع الفردية ، والشركات ، ويطلق عليها أيضا بالادارة المالية ، وتعرف بأنها ذلك

العلم الذي يبحث في الإيرادات والنفقات المتعلقة بالقطاع الخاص ضمن إطار الميزانية العمومية بهدف تحقيق الربح .

على ضوء هذه المفاهيم يمكننا ان نحدد اوجه الشبه بين المالية العامة والمالية الخاصة حيث ان كلاهما يتعامل بالمال المرتبط بهدف .
أما اوجه الاختلاف فتتمثل في النقاط التالية :

١- من حيث الملكية :

الملكية في المالية العامة تعود للدولة وهي لخدمة الصالح العام من خلال أجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة .
أما في الإدارة المالية فان الملكية خاصة تعود للأفراد أو الشركات أو المؤسسات والمشاريع الخاصة .

٢- من حيث الحجم :

المالية العامة أكبر حجما من الإدارة المالية ، خاصة إذا ما علمنا أن مصادر الإيرادات العامة هي كثيرة ومتنوعة كذلك اوجه الإنفاق العام مجالاتها واسعة جدا .

٣- من حيث الهدف :

تهدف المالية العامة إلى خدمة الصالح العام وتلبية الحاجات العامة وتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية المختلفة . فهي لا تهدف إلى تحقيق الربح .
أما الإدارة المالية فهذهما الأساسي هو تحقيق الربح وتعظيمه .

٤- من حيث مصادر التمويل :

في المالية العامة تتولى الدولة من خلال مؤسساتها المختلفة أبحاث عن مصادر الإيرادات العامة وهي المسؤولة عن ذلك . ويكون أسلوب جمع الإيرادات العامة إجباري وهذا حق سيادي للدولة .

اما في المالية الخاصة فالمؤسسون أو القائمون على المشروع الخاص هم المسؤولون عن توفير الأموال اللازمة لعملهم ويكون الأسلوب في عملية التمويل اختياري كالبيع والشراء والحرية والتراضي بالتعامل مع الآخرين .

٥- من حيث جهة الإنفاق :

يتولى عملية الإنفاق في المالية العامة الدولة من خلالها مؤسساتها وأجهزتها المختلفة .

في المالية الخاصة فالمسؤول عن ذلك هم المؤسسين .

٦- من حيث الحساب الختامي :

يطلق على إعداد الإيرادات والنفقات في المالية العامة بالموازنة العامة والتي تعد لسنة مالية مقبلة .

في المالية الخاصة فيعد ما يطلق عليه بالميزانية العمومية والتي تبين الوضع المالي للمشروع بعد انتهاء السنة المالية .

علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى .

تعد المالية العامة من العلوم الاجتماعية ، لذا لا نستطيع ان نفصله عن العلوم الأخرى . فهو مرتبط بها ، يؤثر ويتأثر بها . ومن أهم هذه العلوم :

١ - علم الاقتصاد :

تجدر الإشارة هنا إلى انه يجب علينا قبل البحث في العلاقة ما بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد ان نعرف كل منهما .

مفهوم علم المالية العامة سبق شرحه . اما علم الاقتصاد فله أكثر من تعريف منها انه ذلك العلم الذي يقوم بدراسة افضل السبل للحصول على الدخل من اجل تحقيق حاجات الفرد والجماعة والدولة . كما انه يبحث في تنمية الموارد واستغلالها وكيفية توزيعها بأفضل السبل واقل النفقات .

بعد هذا التعريف نستطيع القول ان المالية العامة ترتبط بشكل كبير مع علم الاقتصاد ، خاصة ان المالية العامة هي وليدة الفكر الاقتصادي كما أشرنا سابقا . فكلما العلمين مثلا يرتبط بإحدى الأهداف المشتركة لهما ، فالاقتصاد يهدف إلى استغلال الموارد النادرة نسبيا لإشباع الحاجات البشرية كذلك علم المالية العامة يهدف إلى إشباع الحاجات العامة من خلال الإنفاق العام الذي تقوم به الدولة . كما ان الظواهر المالية المتغيرة كالإيرادات العامة والنفقات العامة هي في حقيقة الأمر ظواهر متغيرة اقتصادية . فالبحث في هذه الظواهر وتحليلها يعني البحث في كلا العلمين لمعرفة مدى تأثير كل منهما بالأخر . من هنا فان الأوضاع الاقتصادية في أي دولة تتوقف

على المالية العامة والعكس . وبالإمكان استخدام الضرائب والقروض كأهم مصادر الإيرادات العامة كذلك استخدام الإنفاق العامة كأدوات للتوجيه الاقتصادي . وسنبحث في الفصول القادمة الآثار الاقتصادية للضرائب والقروض وكيفية استخدامها لمعالجة التقلبات الاقتصادية المختلفة .

٢- علم السياسة :

يوجد هناك أكثر من تعريف لعلم السياسة فالبعض يعرفه بفن صناعة الممكن . وهو يبحث في نظام الحكم والعلاقات المتبادلة ما بين أجهزة السلطة بعضها مع بعض وما بينها وبين الأفراد ولكي تمارس سلطات الحكم عملها بحاجة إلى مصادر أموال وإنفاق ، والمالية العامة تبحث في نفقات وإيرادات سلطات الدولة وأجهزتها المختلفة . ان طبيعة نظام الحكم سواء أكان ديمقراطي أم استبدادي يؤثر على المالية العامة فالأنظمة الديمقراطية تتوخى العدالة في جباية المال العام وتحرص ان يلبي الإنفاق العام الحاجات العامة وهذا انعكس إيجابيا على العلاقة ما بين نظام الحكم والأفراد . أما الأنظمة الاستبدادية التي تجبى المال العام دون وجه حق وتتفقه لتلبية الحاجات الخاصة تكون العلاقة فيها بين أجهزة السلطة والأفراد مشوبة بالتوتر وعدم الارتياح . فالمالية العامة تؤثر على وضع الدولة السياسي فأية مغالاة في فرض الضرائب أو الرسوم قد يؤدي إلى ثورات وقلل داخلية كذلك فان عدم أنفاق الأموال العامة لخدمة الصالح العام يؤدي إلى نفس النتيجة وفي بعض الحالات التي تلجأ فيها الدولة إلى الاقتراض من الخارج قد يؤدي

إلى فقدان استقلالها العياسي . وفي حالة إعداد الموازنة العامة فان بنودها تعكس التوجه العياسي لعمل الحكومة المستقبلية فوجود مؤشرات في بنود الموازنة العامة لزيادة التسلح أو لزيادة الإنفاق على التعليم يدل على ان الحكومة سياساتها إما نحو الحرب أو نحو التعليم . وفي جميع الأنظمة الديمقراطية يتم مناقشات في المجالس النيابية حول بنود الموازنة العامة النابعة من خلفيات سياسية فإقرار الموازنة العامة أو رفضها من قبل هذه المجالس هو بحد ذاته عمل سياسي . مما سبق نلاحظ أن العلاقة ما بين علم السياسة . والمالية العامة هي تبادلية ويرتبط كل منها بالآخر فيؤثر ويتأثر به .

٣- القانون :

يرتبط علم القانون بعلم المالية العامة بشكل وثيق ، وبإمكاننا ان نلاحظ هذا الارتباط وهذه العلاقة من خلال الهدف المشترك لكل منهما . فمن أهداف علم القانون ، تحقيق العدالة ما بين الأفراد بعضهم ببعض وما بين الأفراد وأجهزة الدولة وذلك لجميع أفراد المجتمع والعدالة هي حاجة عامة يسعى جميع المواطنين ان ينعموا بها . بنفس الوقت تهدف المالية العامة إلى تحقيق العدالة لجميع المواطنين من خلال تلبية الحاجات العامة (أمن ، دفاع ، شق طرق ، تنمية ...) كذلك من خلال خلق حالة من التوازن ما بين مصالح الفرد ومصالح المجتمع .

وكما هو معلوم فإن للمالية العامة قالب تشريعي . فلا يجوز تنفيذ بنود الموازنة العامة من إيرادات ونفقات ، الا بتشريع يصدر من السلطة التشريعية في البرلمانات الديمقراطية فالضرائب أو الرسوم أو القروض ... الخ ، لا تفرض إلا بقانون كذلك الموازنة العامة لا تصدر إلا بقانون . ولكي نحافظ على المال العام ونضمن حسن التصرف به من قبل السلطة التنفيذية ونحاسب كل من يسئ استخدام المال العام ، لا بد من وجود " تشريع مالي " فيالقانون تحدد صلاحيات السلطة التنفيذية وكذلك للسلطة التشريعية في فرض الضرائب وعقد القروض العامة والإعداد للموازنة وتصديقها وتنظيمها . ويوجد أيضا ما يطلق عليه " بالقانون الإداري " والذي يهتم بحسن سير المرافق العامة .

٤- علم الإحصاء :

لا يخلو علم من العلوم إلا ويستخدم الإحصاء في التحليل والقياس لاستنباط النتائج الرقمية . فالتحليل المنطقي للظواهر المختلفة ومنها المالية لا يكفي وحدة للوصول إلى نتائج منطقية بل بالإمكان استخدام النظريات الإحصائية المختلفة للوصول إلى نتائج أكثر دقة ومنطقية . فبنود المالية العامة تعتمد على علم الإحصاء فمثلا فرض الضرائب واحتسابها بحاجة إلى علم الإحصاء كذلك معرفة التطور السكاني ونسبة المواليد والوفيات ومتوسط الدخل ونسب الاستهلاك ومستوى المعيشة

بحاجة إلى علم الإحصاء وهذا كله ضروري للمالية العامة كي نعي الأرقام الواردة في النفقات العامة والإيرادات العامة .

الحاجات العامة والحاجات الخاصة .

مر معنا ان من أهداف المالية العامة هو تلبية الحاجات العامة .
والحاجات العامة هي تلك التي يحقق إشباعها منفعة عامة وليس منفعة خاصة (فردية) .

اما الحاجات الخاصة فهي تلك التي يحقق إشباعها منفعة تعود على الفرد نفسه وليس على المجتمع .

ومن الصعب التمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة (الفردية) وقد أشار كتاب المالية العامة إلى أكثر من معيار للترقية بينهما ، من هذه المعايير :

١- من حيث التعريف . وقد أشرنا أنفاً إلى تعريف كل من الحاجات العامة والحاجات الخاصة .

٢- من حيث جهة تولي عملية الإشباع . تتولى الدولة إشباع الحاجات العامة . وهي التي تقرر أي الحاجات له الأولوية في عملية الإشباع .

اما الذي يتولى إشباع الحاجات الخاصة فالفرد نفسه وهو الذي يقرر أي من الحاجات يرقى في سلم أولوياته .

٣- من حيث جهة الإنفاق : تقوم الدولة بالإنفاق لتلبية الحاجات العامة كالإنفاق على الأمن والدفاع والتطور والتحديث ... الخ

ويعتمد حجم إشباع الحاجات العامة على حجم الإنفاق الذي تشرف عليه وتتولاه الدولة .

ويقوم الفرد بالإنفاق على تلبية حاجاته الخاصة ، ويعتمد حجم إشباع حاجاته الخاصة (الفردية) على حجم دخله وبالتالي إنفاقه ومقدرته على هذا الإنفاق .

٤- من حيث حجم الاستهلاك . في الحاجات العامة يقوم الأفراد بالانتفاع بها كل حسب حاجته . فالحديقة العامة تستخدمها حسب حاجتك كذلك الجسور والطرق ... الخ .

الحاجات الخاصة ينتفع منها الفرد بقدر ما يدفع من ثمن لوسائل الحصول عليها .

الوحدة الثانية

المالية العامة في الأنظمة المختلفة

المالية العامة في الإسلام

ان الحديث عن النظام المالي في الإسلام ، لا يمكن ان نوفيه حقه في هذا الجزء البسيط من الكتاب ، لذا سنحاول إلقاء الضوء على الإيرادات العامة والنفقات العامة في النظام الإسلامي .

وقد بين الإسلام العناوين الرئيسية لكيفية حصول الفرد على المال بالطرق المشروعة ، كي يلبي حاجاته وحاجات من هم في كنفه ومن هم حوله ويعيش حياة كريمة . ويعتبر بيت المال ، المكان الذي تنصب فيه جميع موارد الدولة الإسلامية لتتفق فيما أمر الله سبحانه وتعالى . وقد ولد هذا البيت المالي الإسلامي بعد هجرة الرسول " ﷺ " ، وثبت ركائز عمله زمن الخليفة عمر بن الخطاب " رضه " ، اذا اتسعت الفتوحات الإسلامية وكثرت اموال الدولة .

مصادر تمويل الدولة الإسلامية .

١- الزكاة . وهي فريضة واحدى اركان الإسلام الخمسة ، كما أنها تظهر النفس . ولولي أمر المسلمين ان يلزم المسلمين بالزكاة ويعين من يقومون على جبايتها . وللوصول إليها اسلوبان : الاول أسلوب الترغيب بالثواب والاجر والחסنات ، والثاني أسلوب الترهيب من عذاب الله لمن امتنع عن دفعها .

وتفرض الزكاة على كل شيء يعد اصلا من أصول
المنافع المتبادلة في الحياة الدنيا ، عن الحيوان والأبل والبقر والغنم وما
أشبهها ، ومن النقود الذهب والفضة وما شابه ذلك ، ومن الطعام التمر
والحنطة والزبيب وما نحوها .

٢- الخراج . ويفرض على الأراضي التي فتحها المسلمون
صلحا أو عنوة .

٣- عشور التجارة . وهي الضرائب على تجارة المسلمين وأهل
الذمة وعلى أهل الحرب إذا مروا بتجارتهم في أرض المسلمين ، وذلك
مقابل حماية الدولة الإسلامية للتجار وتجارتهم . وهي على المسلمين
زكاة ، وعلى أهل الذمة فإن عليهم في تجارتهم نصف العشر من قيمتها
من الحول إلى الحول ، وأما المحارب فعليه العشر الكامل .

٤- الجزية . مبلغ من المال يفرض على رؤوس أهل الذمة الذين
دخلوا حوزة المسلمين . ولا يوجد تحديد لهذا المبلغ المالي ، فقد يزيد
أو ينقص حسب الأوضاع والأحوال التي يقدرها والي المسلمين .

٥- خمس الغنائم . التي يستولي عليها لمسلمين من جيوش المشركين
الله ورسوله ولذوي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل ، أربع
أخماس الغنائم الباقية للمقاتلين في سبيل الله الذين حصلوا عليها .

أوجه الإنفاق العلم :

- ١- الإنفاق على من لهم حق من الزكاة ، وهذا حق الله سبحانه وتعالى .
- ٢- الإنفاق على الولد والأهل وذوي القربى ، بما يتناسب مع المقدرة على ذلك .
- ٣- الإنفاق كصدقة لمن هو بحاجة لها من الفقراء والمساكين وابن السبيل
- ٤- الإنفاق لخدمة المصلحة العامة ، وذلك بعد الالتزام بأوجه الإنفاق الثلاث الأولى ، فقد يستثمر المال في الصناعة أو الزراعة أو التجارة ، ... الخ .
- ٥- الإنفاق على مرافق الدولة وأمنها .
- ٦- الإنفاق على التنمية والتطوير والتحديث ... الخ .

المالية العامة في النظام الرأسمالي

يمكننا معالجة المالية العامة في هذا النظام من خلال مرحلتين رئيسيتين : الأولى مرحلة الاقتصاد الحر والثانية مرحلة التدخل . وسنقوم الآن بإعطاء الدارس فكره عن الطبيعة المالية في كل مرحلة على حده .

أولا : مرحلة الاقتصاد الحر (المالية العامة المحايدة) .

تتمثل الفكرة الرئيسية لهذه المرحلة في إعطاء الأفراد الطبيعيين والاعتباريين الحرية المطلقة لممارسة أي نشاط اقتصادي يريدونه ، ويكون الحافز لهؤلاء الأفراد هو تحقيق الربح ويتولى نظام السوق الحر تحديد مدى تقدم أو فشل عمل الأفراد ، وبهذه الوسيلة يمكن تحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي وبهذا لا تتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد ويقتصر تدخلها في الوظائف الرئيسية اللازمة لديمومتها والمحافظة على كينونتها كالمحافظة على الأمن الداخلي والخارجي وبناء المرافق العامة التي يحجم النظام الخاص عن القيام بها . فالدولة أذن هي التي تحرس نشاط الأفراد الاقتصادي من خلال المحافظة على الأمن ولا تستخدم المال العام للتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية فهي أذن مالية محايدة ، وهذه هي أهم المبادئ التي يرتكز عليها هذا النظام .

نستطيع ان نحدد أسس المالية العامة المحايدة بالنقاط

التالية :

- ١- تستخدم النفقات العامة في مجال الوظائف الرئيسية للدولة .
- ٢- المصدر الرئيسي للإيرادات العامة هي الضرائب . فلا يتم اللجوء إلى مصادر أخرى كالقروض أو الإصدار النقدي الجديد لأن في ذلك منافسة للأفراد .
- ٣- يتم جباية الإيرادات العامة بهدف تمويل النفقات العامة دون استخدامها لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية .
- ٤- تتمتع الموازنة العامة بصغر الحجم وبمبدأ التوازن أي ان تتساوى الإيرادات العامة مع النفقات العامة .

ثانيا : مرحلة التدخل (المالية العامة المتدخل) .

عانى النظام الرأسمالي من أزمات اقتصادية حادة عجز أسلوب المالية العامة المحايدة من حلها . وكان من أبرز هذه الأزمات تلك التي ظهرت سنة ١٩٢٩ والمعروفة بالكساد العالمي الكبير . فجاء علماء الاقتصاد وطالبوا بتدخل الدولة لمواجهة هذه الأزمات ، وكان على رأسهم كينز الذي عبر عن رأيه في كتابه " النظرية العامة في التشغيل والفائدة والنقد " سنة ١٩٣٦ ودعى الدولة إلى التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق الأهداف المختلفة ، دون ان يعني ذلك التحول إلى النظام الاشتراكي بل مع المحافظة على أسس النظام الرأسمالي ، وأصبح دور الدولة يتعدى الأمن والدفاع ، شمل تقديم الخدمات العامة كالتيقلم والصحة ، واستغلال الموارد وإنشاء المشاريع الإنتاجية لزيادة ثروة المجتمع ، والحصول على القروض

بالإضافة إلى الضرائب والرسوم والغرامات ، وتأمين الصناعات وتملك عناصر الإنتاج .

من هنا جاءت فكرة المالية العامة المتدخلة والتي تقوم على الأسس التالية :

١- اعتبار الإيرادات العامة والنفقات العامة أدوات لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والميسانية والمالية .

٢- تستخدم الموازنة العامة لمعالجة التقلبات الاقتصادية التي تظهر في الدولة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي فيمكننا تخصيص فائض الموازنة المتحقق فترة الازدهار لتغطية العجز المتحقق فترة الكساد .

٣- أصبح هدف الموازنة العامة ليس تحقيق التوازن الحسابي بين الإيرادات والنفقات بل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي .
فبالإمكان اللجوء إلى الإصدار الجديد في أوقات الكساد لتمويل التوسع في الإنفاق العام أو أحداث فائض في الموازنة لمواجهة التضخم في أوقات الرواج الاقتصادي . وقد يكون ذلك على حساب التوازن الحسابي للموازنة .

٤- لم تعد الضريبة أداة لتمويل الإيرادات العامة فقط بل استخدمت أيضا لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية .

٥- كبر حجم الموازنة العامة ، لتعدد مصادر الإيرادات كذلك لزيادة اوجه الإنفاق .

ومن الأسباب التي دعت الدولة إلى التدخل في الحياة الاقتصادية والمالية والاجتماعية :

- ١- الأزمات الاقتصادية المتكررة التي عانى منها النظام الاقتصادي الرأسمالي .
- ٢- الاستقلال السياسي ، للمحافظة على هذا الاستقلال ولضمان الاستقرار السياسي للدولة ارتأت أن تتدخل في جميع مناحي الحياة الأخرى وأن تخصص مبالغ طائلة من الموازنة العامة لهذا الغرض .
- ٣- زيادة مستوى الرفاه والانتعاش . فزادت العناية بالأمومة والطفولة وبالمسنين وبالضمان الاجتماعي ... الخ ، والذي تتولاه الدولة .
- ٤- الزيادة المضطردة في عدد السكان فهذا بحاجة إلى مراكز صحية واجتماعية وبحاجة إلى خدمات بأنواعها .
- ٥- الإقبال على التعليم مما يزيد من وعي المواطن وثقافته ، فوجدت الدولة نفسها مسؤولة أمامه عن كثير من الأعمال ، وعجز القطاع الخاص في ذلك لوحده .
- ٦- ارتفاع مستوى المعيشة كذلك ارتفاع الأسعار خاصة للمواد الأساسية مما جعل الدولة مضطرة للتدخل من خلال الدعم الحكومي والمساعدات الحكومية .
- ٧- إجماع القطاع الخاص عن ممارسة بعض الأعمال خاصة تلك التي لا تحقق أرباحا بل هدفها تلبية الحاجات العامة مثل الدفاع والسياسة الخارجية كذلك المحافظة على البيئة والبحث عن مصادر طاقة جديدة والتي هي من نتاج التقدم العلمي الصناعي .

المالية العامة في النظام الاشتراكي

في البداية لا بد من الإشارة إلى ان هذا النظام قد اثبت فشله من خلال انهيار الاتحاد السوفيتي السابق والدول التي عملت بإمرته . ومع ذلك فلا ضير ان يتعرف القارئ على طبيعة النظام المالي في ذلك النظام خاصة إذا علمنا ان بعض الدول النامية ما زالت ترفع شعارات هذا النظام كذلك بعض الأفراد .

من أهم خصائص هذا النظام ان ملكية وسائل الإنتاج تعود للدولة وحدها ، فجميع الاستثمارات تقوم بها الدولة فلا وجود للقطاع الخاص وبالتالي فان السياسات العامة تسيطر عليها الدولة وليس القطاع الخاص . ومن هنا فان التخطيط فيها مركزي أي ان الدولة بمؤسساتها هي التي تخطط للتجارة والاستثمارات والمال والتعليم ... الخ ، وعلى جميع الوحدات الإنتاجية ان تنفذ ما خطط له . والأسعار للسلع والخدمات تحدد أيضا مركزيا فلا مجال لنظام السوق ان يحددها .

بعد هذا التوضيح البسيط والمختصر عن طبيعة هذا النظام نستطيع وباختصار أيضا ان نحدد خصائص المالية العامة في النظام الاشتراكي :

- ١- المصدر الرئيسي للإيرادات العامة هو القطاع العام وليس الضرائب لان الملكية لعناصر الإنتاج للدولة كما أسلفنا .
- ٢- كبر حجم النفقات الاستثمارية وذلك للحصول على إيرادات ، مع العلم ان النفقات الاستثمارية للدولة أيضا .
- ٣- القروض الداخلية شبه إجبارية أما القروض الخارجية فهي من الدول الاشتراكية الأخرى .

المالية العامة في الدول النامية

يجدر بنا قبل الحديث عن المالية العامة في الدول النامية ان نتعرف على خصائص الدول النامية . فقد ظهر بعد الحرب العالمية الثانية دول متقدمة تمتاز بالتقدم والتطور الاقتصادي والرفاه الاجتماعي وارتفاع مستوى المعيشة ودول متخلفة أو ما يطلق عليها بدول العالم الثالث أو الدول النامية . هذه الأخيرة امتازت بما يلي :

- ١- تدني متوسط دخل الفرد وبالتالي تدني الدخل القومي . إذ يبلغ متوسط دخل الفرد في معظم هذه الدول ٢٠٠\$ سنوياً .
- ٢- عدم مساهمة القطاع الصناعي إلا بنسبة ضئيلة جداً من الناتج القومي الإجمالي مع الاعتماد على الصناعات التحويلية والخفيفة وليس الصناعات الثقيلة .
- ٣- يحتل القطاع الزراعي نسبة عالية من الناتج القومي الإجمالي . مع اعتماد هذا القطاع على الأدوات الزراعية القديمة . مما يجعل إنتاجية هذا القطاع منخفضة .
- ٤- عدم وجود نظام اقتصادي واضح المعالم ، إذ نجد أكثر من نظام إنتاجي في نفس الوقت ، فهو إذن نظام خليط يجمع بعض خصائص النظام الرأسمالي إلى جانب بعض خصائص النظام الاشتراكي إلى جانب بعض خصائص النظام القبلي أو الرعوي أو الإقطاعي... الخ .
- ٥- اعتماد هذه الدول على المساعدات المالية والفنية الخارجية مما أدى إلى التبعية درجة الاقتصادية والسياسية للخارج .

- ٦- انخفاض الاستثمار الإنتاجي وارتفاع الميل الحدي للاستهلاك إذ بلغ في الأردن ٩٠% من دخل الفرد .
- ٧- انتشار البطالة ، الفقر ، الأمية ، الأمراض .
- ٨- زيادة نسبة الولادة وعدد أفراد الأسرة كذلك كثرة عدد الوفيات خاصة من الأطفال .

بعد التعرف على بعض خصائص الدول النامية يمكننا الآن التطرق إلى خصائص المالية العامة في هذه الدول والتمثلة في :

- ١- انخفاض الاقتطاع الضريبي . إذ لا يشكل إلا نسبة ضئيلة جدا من الناتج القومي الإجمالي لا تتعدى الـ ١٨% وذلك مقارنة بالدول المتقدمة التي يشكل فيها الاقتطاع الضريبي نسبة تصل إلى ٣٥% من الناتج القومي الإجمالي . مع ملاحظة أن الضرائب الغير مباشرة ، هي التي تساهم في هذه النسب في الدول النامية ولا يعتمد على الضرائب المباشرة . إذ تشكل الضرائب غير المباشرة في الدول النامية ما بين ٥٣% - ٩٠% من الإيرادات الضريبية في حين تشكل ما بين ٢٩% - ٤٢% في الدول المتقدمة .

ويعود السبب في ذلك إلى انخفاض دخول الأفراد في الدول النامية وإنفاق الجزء الأكبر من هذه الدخول على الاستهلاك . كما أن التجارة الخارجية تساهم بنسبة كبيرة في الناتج القومي الإجمالي وبالتالي يعتمد على الضرائب الجمركية .

يضاف إلى ذلك ان هذه الدول تعاني من عدم توفر جهاز أداري كفو ، مما يعرقل عملية تطبيق القوانين الضريبية ، هذا إلى جانب انخفاض الوعي الضريبي لدى المكلفين .

٢- تستخدم النفقات العامة في المجالات الاقتصادية الأساسية مثل شق وتعميد الطرق ، وانشاء السدود وامتلاك وسائل النقل ، كما انها تستخدم في المجالات الاجتماعية الأساسية مثل التعليم والصحة والإسكان .

٣- صغر حجم الموازنة العامة مقارنة بالدول الرأسمالية المتقدمة وذلك لضيق مصادر الإيرادات وبالتالي لعدم التوسع في مجال الإنفاق .

٤- العجز المستمر في الموازنة العامة ، والذي يعود لأكثر من سبب ، منها سوء استخدام المال العام وانعدام الرقابة على الإنفاق في أكثر الحالات والاعتماد على القروض الخارجية وبالتالي الالتزام بسداد أقساط هذه القروض والفوائد المترتبة عليها والذي لا يتم من خلال الاعتماد على المشاريع الإنتاجية بل على حساب بنود الموازنة العامة .

الوحدة الثالثة

الإيرادات العامة

تعتبر الإيرادات العامة جزء رئيسي من مفهوم المالية العامة وخطوة مهمة من الخطوات التي يجب على الدولة من خلال مجالسها النيابية ، القيام بها . وقد تعددت آراء مفكري المالية العامة حول تقسيم الإيرادات العامة واجمع معظمهم على تقسيمها إلى :

١- الإيرادات السيادية : وهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بالالزام استنادا على السلطة السيادية للدولة . مثل الضرائب ، الغرامات ، الرسوم ... الخ .

٢- الإيرادات غير السيادية (الاقتصادية) : وهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفقتها شخص اعتباري قانوني . مثل الإيرادات الناجمة عن تأجير العقارات التي تملكها الدولة والقروض والهبات ... الخ .

وقد اجتهت الدول للبحث عن مصادر تمويل للموازنة العامة ، وهذه المصادر تتجدد وتتنوع وتختلف من دولة لأخرى من حيث العدد أو التسميات ولأغراض النهج الأكاديمي سوف نركز على الأنواع التالية من الإيرادات :

- الإيرادات من أملاك الدولة .
- الإيرادات من الضرائب .
- الإيرادات من القروض .

- الإيرادات من الرسوم والغرامات والأتاوات .

الإيرادات من أملاك الدولة

يطلق على هذا النوع من الإيرادات العامة بالدومين وينقسم الدومين الحكومي إلى :

- ١- الدومين العام . ويتكون هذا النوع من كل ما تملكه الدولة ويخضع للقانون العام ويخصص أيضا لتلبية الحاجات العامة مثل الطرق ، والحدائق والساحات العامة والشواطئ والأنهر والمتاحف ... الخ ، وتقوم الدولة بالإتفاق على صيانة هذه المرافق والمحافظة عليها . وقد نجد بعض الدول تفرض رسوم رمزية لمن يرغب الإنتفاع من هذه المرافق والبعض الآخر من الدول قد لا يفعل ذلك .
- ٢- الدومين الخاص . يتكون هذا النوع من كل ما تملكه الدولة ملكية خاصة ولا يخضع للقانون العام كما لا يخصص للمنفعة العامة . وتعتبر ملكية الدولة هذه باعتبارها شخص اعتباري ، وتتصرف بهذا النوع من الملكية كالشخص الطبيعي تماما . فستطيع ان تبيعها أو ترهنها ... الخ . وهذا يعتبر مصدر مالي مهم للدولة .

تتمثل الإيرادات من أملاك الدولة من مصادر كثيرة منها :

- الإيرادات العقارية .
- الإيرادات المالية .
- الإيرادات الصناعية .

- الإيرادات التجارية .

- الإيرادات الخدمية .

الإيرادات العقارية .

وهي تلك الإيرادات الناجمة عن ملكية الدولة للمناجم والغابات والأبنية والأراضي ، وبإمكان الدولة ان تزرع الأراضي أو تؤجر المباني .

مع مرور الزمن تقلصت ملكية الدولة للعقارات خاصة الأراضي الزراعية منها ، إذ ان نظام السوق الحر يدعو إلى الخصخصة وترك الحرية للأفراد بالتملك . وهناك أكثر من طريقة تمتلك الدولة من خلالها العقارات ، منها القوانين التي تسمح للدولة ان تمتلك الأراضي وتضع يدها عليها ، ومنها الثورات مثل الثورة البلشفية سنة ١٩١٧ وقبلها الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٧ ، ومنها عن طريق الشراء كما حصل مع أمريكا التي اشترت ولاية لويزيانا من فرنسا سنة ١٨٠٣ وولاية ألاسكا من روسيا سنة ١٨٦٨ .

الإيرادات المالية .

هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من السندات الحكومية وانونات الخزينة والاسهم والفوائد من القروض التي تمنحها الدولة للأفراد أو المؤسسات أو الدول الأخرى والفوائد التي تحصل عليها الدولة جراء ايداع أموالها في البنوك . بعض الدول تحتكر العمل المصرفي بأكمله مثل الدول الاشتراكية السابقة وبعض الدول النامية

التي تهج نهجها ، وكذلك فرنسا وبريطانيا والدول الاسكندنافية التي تحنكر أعمال المصارف الكبرى .

الإيرادات الصناعية .

وهي إيرادات تحصل عليها الدولة من القطاع الصناعي . فالدولة باعتبارها شخص اعتباري تستطيع ان تنشئ صناعات وتملكها وتستطيع بسياها القانونية ان تؤمم صناعات قائمة أصلا كما وبإمكانها ان تدخل مع القطاع الخاص كشريك في المجال الصناعي ضمن اتفاقيات بينهما . وقد نجد الدولة مضطرة ان تدخل المجال الصناعي وذلك لطابع السرية التي يجب ان تتسم به بعض الصناعات ، ولا مجال هنا للقطاع الخاص مزاولتها ، خاصة تلك التي تخص أمن الدولة . ويوجد أيضا بعض الصناعات الغير مربحة مقارنة بتكاليف إنشائها المرتفعة ، فتجد الدولة نفسها مضطرة لمزاولتها مثل بناء الجسور والسدود والسكك الحديدية ... الخ .

اما الطرق التي من خلالها تقوم الدولة باستغلال المشاريع الصناعية فهي :

١ - طريقة الاستثمار المباشر .

حسب هذه الطريقة تقوم الدولة بإنشاء مشاريع صناعية خاصة بها ، تدر عليها دخلا ماليا وتقوم بإدارتها واستثمارها كما هو الحال في القطاع الخاص .

هذا النوع من المشاريع يكون له استقلاله المالي والإداري ، لذا يكون مستقل بميزانيته الخاصة . لكن في وقتنا الحاضر أصبحت الدول تتخلى بالتدريج عن ملكيتها للصناعات من خلال الخصخصة .

٢- طريقة المشاركة .

حسب هذه الطريقة تدخل الدولة كشريك مع القطاع الخاص في المجالات الصناعية . وذلك بهدف الاستفادة من خبرة القطاع الخاص في التنافس والتسويق وتحقيق الأرباح .

تكون المشاركة حسب بنود الاتفاقية المبرمة ما بين الدولة والقطاع الخاص ، إذ تتضمن هذه الاتفاقية مثلاً نسبة مساهمة كل طرف في المشروع ، وكيفية توزيع الأرباح واسلوب الإدارة... الخ .

وفي العادة تكون حصة الدولة أكثر من النصف وذلك حتى يتسنى لها من السيطرة على الإدارة وبالتالي اتخاذ القرار .

ونلاحظ الآن ان الكثير من الدول النامية قد باع جزء أو كل من رأسمال الصناعات التي يملكها إلى مستثمرين من القطاع الخاص ، وذلك حسب الظروف التي يمر بها كل بلد .

هذه الطريقة قد تكون ناجعة في بعض الدول خاصة ان تضافر رؤوس الأموال الحكومية والخاصة قد يؤدي إلى تطوير الصناعات ويدخلها في مجال التنافس العالمي . كما ان القوانين قد تساعد في عملية التصدير والتطوير ، لان الدولة شريك وبهيمها تطوير مجال عملها . وينفس الوقت فان أي خسارة يتحملها الجانبان كل حسب حصته .

٣- أسلوب التأميم .

التأميم هو نقل الملكية من القطاع الخاص إلى القطاع العام (للدولة) . بمبادرة من قبل الدولة ضمن القوانين التي تسنها . وفي المجال الصناعي يعني نقل ملكية المشاريع الصناعية من القطاع الخاص إلى القطاع العام .

وينقسم التأميم إلى :

أ- التأميم الكلي . حسب هذه الطريقة تقوم الدولة بنقل ملكية جميع الصناعات من القطاع الخاص إلى القطاع العام وذلك بموجب القوانين التي تضعها وبصفتها صاحبة السيادة القانونية على أراضيها . هذا الأسلوب اتبع في منظومة الدول الاشتراكية السابقة والذي تلاشى مع انهيار الاتحاد السوفيتي السابق .

ب- التأميم الجزئي . حسب هذه الطريقة تقوم الدولة بنقل ملكية بعض الصناعات من القطاع الخاص إلى القطاع العام بموجب القوانين التي تصدرها الدولة . هذا الأسلوب اتبع في الدول النامية التي انتهجت الطريق الاشتراكي . والذي أصبح يتلاشى بالتدرج في وقتنا الحالي بعد ان تحولت هذه الدول وبالتدرج إلى نظام السوق الحر .

فالتأميم مرحلة تاريخية مرت بها الدول ، خاصة مع ظهور الثورات القومية سواء في فرنسا وبريطانيا أو في روسيا

ودول أوروبا الشرقية وبعض الدول النامية ومنها بعض الدول العربية . وفي هذه الحقبة التاريخية التي نعيش تغيرت المعطيات والظروف ، واصبح نظام السوق الحر هو المسيطر الأوحد في العالم ، لذا لم يعد لطريقة التأمين دور يذكر كوسيلة لدخول الدولة المجال الصناعي .

٣- طريقة منح الامتياز .

الامتياز يعني ان تمنح الدولة ، جهة أخرى (فرد ، هيئة ، دولة) من الداخل أو الخارج الحق في استثمار أحد المشاريع الصناعية أو الموارد الطبيعية وذلك ضمن شروط يتضمنها عقد مبرم بين الطرفين .

ومن ضمن بنود العقد ان تتولى الجهة الحاصلة على الامتياز تمويل وإدارة المشروع وان تتحمل أي مخاطر تترتب على ذلك ، كما ويتضمن مدة الامتياز على ان تعود الملكية في نهاية الفترة المحددة للدولة ذات السيادة . كما ويتم الاتفاق على كيفية حصول الدولة على العوائد المالية جراء منحها الامتياز ... الخ .

ونلاحظ ان الكثير من الدول النامية قد فعلت ذلك تجاه شركات النفط أو شركات استغلال المعادن بأنواعها .

الإيرادات من الخدمات .

بعض الدول تحتكر بعض أنواع النشاط الخدمي مثل خدمات التأمين ، وخدمات المسارح ، وهذا يعتبر مورد هام للدولة . اتبع هذا الأسلوب الدول الاشتراكية السابقة وبعض الدول الرأسمالية مثل فرنسا التي تحتكر بعض أنواع التأمين كذلك بعض الدول النامية التي تتجه الطريق الاشتراكي ومنها بعض الدول العربية .

الإيرادات التجارية .

بعض الدول تمارس النشاط التجاري بالاستيراد والتصدير والبيع والشراء كما هو القطاع الخاص . وبعضها قد يحتكر العمل التجاري (سواء التجارة الخارجية أم الداخلة) ، بأكمله . خاصة الدول الاشتراكية السابقة أو بعض الدول النامية ذات التوجه الاشتراكي . وفي الوقت الحالي أصبحت هذه الدول تسمح للقطاع الخاص ان يتولى استيراد وتصدير الكثير من السلع التي كانت الدولة تحتكرها .

الوحدة الرابعة

الإيرادات من الضرائب

تعتبر الضرائب أهم مصدر من مصادر الإيرادات العامة للدولة هذا إلى جانب الرسوم ، والغرامات . وقد عرفت الدول والإمبراطوريات القديمة الضرائب منذ القدم ، كما مر معنا في الوحدة الأولى من هذا الكتاب ، وما زالت تستخدم إلى وقتنا الحالي ، علما بأن مفهوم الضرائب واسلوب جبايتها وتصنيفها وتحديد سعرها لم يستخدم في الماضي كما هو الحال في وقتنا الحاضر . ولاهمية الضرائب بالنسبة للموازنة العامة ، ولوقرة حصيلتها ومرونتها ، سوف نخصص الجزء الأكبر من هذا المؤلف لشرحها ، مع العلم ان جميع دول العالم تقوم بتطبيقها ، ولكن بسعر واسلوب ونوع مختلف من دولة لأخرى . وسنركز في شرحنا على الأمور الضريبية التالية :

- تعريف الضريبة .
- عناصر الضريبة .
- أهداف الضرائب .
- القواعد الأساسية للضرائب .
- التنظيم الفني للضرائب .
- تصنيف الضرائب .
- طرق تقدير المادة الخاضعة للضريبة .
- حساب الضريبة .
- التهرب الضريبي .

- الإغفاء الضريبي .
- آثار الضرائب .

تعريف الضريبة .

الضريبة عبارة عن اقتطاع نقدي جبري تفرضه الدولة على المكلفين وفقا لقدراتهم ، بطريقة نهائية وبلا مقابل وذلك لتغطية الأعباء العامة وتحقيق أهداف الدولة المختلفة .

عناصر الضريبة .

- ١- الضريبة تفرض بصورة نقدية . فهي تجبى بصورة نقدية . ونحن نعلم انه في العصور القديمة والوسطى كانت تجبى بصورة نقدية أم عينيه . اما الان فليس من المعقول ان تقوم الدولة بجباية الضرائب بصورة عينية (قمح ، أبقار ، حمضيات ...الخ) .
- ٢- الضريبة فريضة جبرية . فالدولة هي الجهة الوحيدة المخولة بفرض الضريبة ويتم ذلك بالقانون وبصفة جبرية بمعنى ان المكلف ليس حرا في دفعها من عدمه بل هو ملزم بالدفع وإن امتنع عن ذلك يعتبر متهرب من الضريبة بنص القانون .
- ٣- الضريبة فريضة نهائية . بمعنى لا يستطيع المكلف دافع الضريبة المطالبة باسترجاع المبلغ الضريبي المدفوع مهما كانت الظروف والأحوال . وهذا المفهوم يختلف عن مفهوم الاعتراض الضريبي الذي سنتطرق له فيما بعد . فهنا نتحدث عن المبلغ الذي اقر المكلف به وتم دفعه فعلا .

٤- الضريبة تفرض بلا مقابل . فلا يتوقع المكلف دافع الضريبة ان تعود عليه بمنفعة خاصة مباشرة . ولكن المنفعة تعود عليه بشكل غير مباشر بصفته عضو في المجتمع ، من خلال المنفعة العامة التي تعود على جميع المواطنين . فليس من المنطوق ان يطلب المكلف أي نفع مقابل دفعة للضريبة .

٥- الضريبة لها أهداف . فعندما تفرض الدولة الضرائب فانها تضع نصب عينيها أهداف محددة ، قد تختلف من دولة لأخرى حسب الظروف التي تعيشها كل دولة منفردة وبشكل عام فإن من أهداف الضرائب :

أ- أهداف مالية .

بمعنى الحصول على الأموال (الضرائب كمصدر للإيرادات العامة) لتغطية النفقات العامة بعد رقد خزينة الدولة بالمال . ونحن نعلم ان أي التزام بنفقة لا بد ان يكون له مصدر تمويل . فالضرائب تعد من أهم هذه المصادر .

ب- أهداف اجتماعية .

ففي وقتنا الحالي تستطيع الدولة ان تستخدم الضريبة كأداة لمعالجة الكثير من المشاكل الاجتماعية منها على سبيل المثال :

١- التحكم في النسل . وهذا إجراء نسبي ، إذ تستطيع الدولة ان تحقق السياسة السكانية من خلال الضرائب . فقد نجد بعض الدول خاصة التي تملك مساحات شاسعة من الأراضي مثل استراليا والسعودية وعدد السكان فيها قليل نسبيا ، تتوجه نحو زيادة السكان وتشجيع زيادة المواليد ، فقد تحفز ذلك من خلال الضرائب وذلك

بتخفيض معدل الضريبة كلما زاد عدد أفراد الاسره أو بتخفيض الضرائب على الدخول .

اما الدول التي تتوجه نحو تخفيض عدد السكان وتقليل المواليد مثل الصين فقد تلجأ إلى زيادة معدل الضريبة كلما زاد عدد أفراد الاسره أو زيادة الضرائب على الدخول .

٢- إعادة توزيع الدخل والثروة ومنع تكتل الثروات بيد فئة قليلة من المجتمع وذلك من خلال فرض الضرائب على الثروات كما هو الحال في فرنسا وألمانيا وبعض الدول الاسكندنافية أو تطبيق التصاعد بالضرائب أو زيادة معدل الضرائب على السلع الكمالية التي يقبل عليها نسبة كبيرة من الأغنياء .

وبهذه الطريقة يتحمل الأغنياء العبء الأكبر من الضرائب مما يقلل من الدخل المعد للإتفاق ، اما الفقراء فلا تصيبهم الضرائب مما يعني إمكانية زيادة الدخل المعد للإتفاق بالنسبة لهم .

٣- الحد من الظواهر الاجتماعية السيئة . فبعض السلع قد تكون منافقة للعادات والتقاليد أو ذات تأثير سلبي من الناحية الاجتماعية ، فتحاول الدولة ان تحد من انتشارها لابل محاربتها فتلجأ إلى أكثر من وسيلة لتحقيق هذا الهدف ومنها الضرائب ، إذ تقوم بزيادة الضرائب على هذا النوع من السلع للحد من شرائها ، كفرض الضرائب على الكحول أو الدخان...الخ . ونحن نقر بان اثر هذه

الطريقة قد يكون نسبي ، إذ الكثير من الأشخاص لا يتركون استهلاك السلع التي اعتادوا عليها مهما ارتفع ثمنها .

٤- حل مشكلة المساكن . نلاحظ بأن عدد السكان في العالم في زيادة مضطردة إذ يولد عشرين طفلا في كل دقيقة وهؤلاء بحاجة إلى رعاية ومسكن وتعليم...الخ .
فتعتمد الدولة للاستثمار إلى إعفاء المستثمرين في قطاع الإسكان من الضرائب كتشجيع لهم للاستثمار في هذا المجال وتوفير المساكن للمواطنين . كما وتعفي أصحاب المساكن من الضرائب لتشجيعهم على البناء .
ج- أهداف اقتصادية .

تتنوع الأهداف الاقتصادية التي تركز الدول لتحقيقها . فمنها الأهداف المتعلقة بالقطاعات الاقتصادية ومنها الأهداف المرتبطة بالأزمات الاقتصادية أو الاستثمار الاقتصادي...الخ .
بعض الدول تستخدم الضرائب لتحقيق ما ذكر من أهداف . فمثلا قد تستخدم الضريبة لتحفيز الانخار والاستثمار من خلال تخفيض الضرائب أو إلغائها على الاستثمارات المالية المتنوعة أو على صناديق الانخار أو على عوائد اذونات الخزينة وسندات التتمة .
وقد تستخدم الضرائب لتشجيع بعض القطاعات الاقتصادية مثل قطاع الصناعة أو السياحة أو الزراعة...الخ ، وذلك بتخفيض الضرائب على مستلزمات الإنتاج في هذه القطاعات وعلى منتوجاتها .
مما يحفز الاستثمار فيها أو التوسع في الاستثمارات القائمة . إلى جانب

ما ذكر يمكن للضريبة ان تخفف من الأزمات الاقتصادية خاصة الركود الاقتصادي والازدهار الاقتصادي .

فيما يتعلق بالركود الاقتصادي فهو الحالة التي تنخفض فيها القوة الشرائية للأفراد والمؤسسات وبالتالي ينخفض الاستهلاك مما يتبعه مباشرة تكدس البضائع والسلع المنتجة . فعلى الدولة والحال كذلك ان تزيد من الدخل المعد للإنفاق لزيادة القوة الشرائية وزيادة الاستهلاك والمبيعات وذلك بتخفيض الضرائب أو إلغاؤها على السلع الأساسية مثل الطحين والخبز والحليب والسكر... الخ . إلى جانب تخفيض ضريبة الدخل في اجزائها الأولى وزيادة الإعفاءات الضريبية التي ينص عليها القانون الضريبي .

اما فيما يتعلق بالازدهار الاقتصادي فهو الحالة التي يزيد فيها الطلب على السلع والخدمات بسبب ارتفاع الدخل . فعلى الدولة ان تتبع بعض الإجراءات التي من شأنها ان تقلل من الدخل ومن القوة الشرائية للأفراد وبالتالي يقل الطلب على السلع والخدمات وذلك من خلال زيادة الضرائب على الدخل خاصة في أجزائه الأولى وتخفيض أو إلغاء الدعم الحكومي مما يقلل من الدخل المعد للإنفاق وبالتالي المقدرة على الشراء .

القواعد الأساسية للضريبة .

كي نستطيع ان نحقق الأهداف المرجوة من الضرائب والتي أضربنا إليها أنفا ، لا بد من وجود بعض الأسس والقواعد الثابتة التي ترتكز عليها الضرائب ، وهذه القواعد التي جاء بها آدم سميث هي :

١- العدالة . يجب ان تكون الضرائب عادلة من حيث مساهمة المكلفين في دفع الضرائب ككل حسب قدرته وبما يتناسب مع حجم دخله . فمن يحصل على دخل مرتفع يساهم بنسبة تتلائم مع هذا الدخل وبالمقابل ينعم هو وامواله بالأمن والاستقرار والحماية . اما أصحاب الدخل الأقل فيساهمون بنسبة أقل وقد يتم إعفاء المعدمين منهم . وبهذا تتحقق المساواة بين رعايا المجتمع حسب رأي أدم سميث .

٢- اليقين . بمعنى ان تكون الضريبة واضحة من حيث المقدار وموعد الدفع وكيفية الدفع . فلا يصح ان يكون المكلف مغيب عن كل ما ذكر ، بل يجب ان يطلع على كل الأمور المتعلقة بالضريبة سواء سعرها أو مقدارها أو وقت توريدها ...الخ . حتى لا يقع في تناقض مع المقدر أو المحصل الضريبي . وهذا بحد ذاته حافز للمكلف للالتزام بالقوانين الضريبية .

٣- الملاءمة . يجب ان تجبى الضريبة في الوقت والطريقة التي تلائم المكلف . وعكس ذلك قد يؤدي إلى التهرب الضريبي . فمثلا الوقت الملائم للمكلف إذا كان موظفا لاقطاع الضريبة من دخله هو الوقت الذي يحصل فيه على هذا الدخل . والوقت الملائم للمزارع هو بنهاية الموسم . وللتاجر هو استلام البضاعة أو بيعها ...الخ . وتراعي التشريعات الضريبية هذا الأمر بعناية حتى لا تنتقل على المكلف .

٤- الاقتصاد . ويعني توفير في نفقات جباية الضرائب مثل نفقات أجور الموظفين أو وسائل الاتصال أو وسائل النقل ...الخ . فليس

من المعقول ان تكون هذه النفقات أعلى بكثير من المبالغ المحصلة من المكلفين لأن ذلك يعني خسارة على الدولة وهو عكس الهدف المالي للضرائب .

التنظيم الفني للضرائب .

يعرف التنظيم الفني للضرائب بأنه مجموعة من القواعد والأنظمة والتعليمات والإجراءات المتعلقة بتحديد الوعاء الضريبي وأنواع الضرائب .

ونعني بالوعاء الضريبي تحديد المادة الخاضعة للضريبة ، وبيان أسلوب الوصول إليها وطرق تقديرها .

ومن أهم الموضوعات التي يثيرها التنظيم الفني للضرائب تصنيف الضريبة .

تصنيف الضرائب (أنواعها) .

يشمل تصنيف الضرائب حسب آراء كتاب المالية العامة ما يلي :

١- الضرائب الواحدة والضرائب المتعددة .

عرفت الضرائب الواحدة منذ القدم ، إذ كانت الدولة تفرض ضريبة واحدة فقط . وقد طبق ذلك الفرنسيين في نهاية القرن الثامن عشر عندما نادى أصحاب المدرسة الفيزيوقراطية بضرورة فرض الضريبة على الأراضي الزراعية باعتبار الأرض هي الأساس في الاقتصاد وهي المصدر الرئيسي للإنتاج والثروة .

بعد ذلك طالب بعض المفكرين بضرورة فرض أكثر من ضريبة على أي نشاط يزاوله الفرد ويحقق له ربحاً ، من هنا ظهرت الضرائب المتعددة والتي تعني ان يدفع المكلف عدد من الضرائب على جميع الأنشطة التي يزاولها . فقد يزاول وظيفة وإلى جانبها يزاول التجارة ويؤجر عقاراً .

وقد دافع كل من اصحاب هذه الآراء عن وجهة نظرهم امام الانتقادات التي وجهت لهم .

فالضريبة الواحدة يسهل تحصيلها ولا تحتاج إلى وقت وجهد للوصول اليها مما يقلل من مصاريف تحصيلها . ويعرف المكلف مسبقاً المبلغ الضريبي المترتب عليه مما يشجعه على الدفع وعدم التهرب . ومن عيوبها ان حصيلتها قليلة امام أهداف الدولة المتزايدة ، لانها ضريبة واحدة فقط .

٢- الضرائب على الأفراد والضرائب على الأموال .

عرفت الضرائب على الأفراد منذ القدم ، زمن الرومان واليونان كذلك في العصور الوسطى ، وكانت تصيب الشخص بعينه ويطلق عليها ايضاً بضريبة الرؤوس . وكانت تفرض على الأشخاص مقابل الحماية التي توفرها الدولة لهم . وتمتاز هذه الضرائب بوفرتها وبسهولة جبايتها وتحديد سعرها .

اما الانتقادات الموجهة اليها عدم عدالتها لانها تصيب جميع المواطنين بلا استثناء سواء الاغنياء أو الفقراء .

اما الضرائب على الأموال فتصيب ما يملكه الشخص . وتمتاز بعدالتها لانها تصيب حجم الأموال التي يملكها المكلف . فالأموال القليلة تكون الضريبة عليها قليلة ، والأموال الوفيرة تكون الضرائب عليها كثيرة . ويعيب البعض عليها بصعوبة حصر أموال الشخص لاحتساب الضريبة وامكانية التهرب الضريبي .

٣- الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة .

يعتبر هذا التصنيف هو الشائع في وقتنا الحالي وكثير من الدول تجمع ما بين هذين الصنفين . وليس من السهولة بمكان التمييز ما بين هذين النوعين من الضرائب ، وقد اجمع مفكري المالية العامة على وضع بعض المعايير لتسهيل التمييز بينهما خاصة ان انواع الضرائب كثيرة ومتعددة . وهذه المعايير هي :

أ- معيار الثبات .

وعني ذلك مدى ثبات المادة الخاضعة للضريبة . فتعد ضريبة مباشرة اذا فرضت على مادة تمتاز بالثبات والتجدد مثل الضرائب على الدخل أو رأس المال...الخ . ويكون الثبات هنا نسبي وليس مطلق .

وتعد ضريبة غير مباشرة اذا كانت مفروضة على بعض الوقائع المتقطعة والتصرفات العرضية ، مثل الضرائب على الانتاج أو الاستهلاك أو المبيعات...الخ .

ونستطيع القول ان الضرائب المباشرة تصيب الثروة في ذاتها سواء متحركة أو في قيد التحقيق . والضرائب غير المباشرة تصيب الأعمال المرتبطة بحركة الثروة واستخدامها .

ب- معيار التحصيل .

فالمطريقة التي تتبع للوصول إلى المادة الخاضعة للضريبة وتحصيلها يمكن ان تستخدم للتمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة . تعد الضرائب مباشرة اذا كانت تجبى بناء على جداول معين فيها اسم المكلف والمال الخاضع للضريبة ومبلغ الضريبة ...الخ مثل الضرائب على الدخل ورأس المال والمسققات ...الخ.

تعد ضرائب غير مباشرة إذ لم يتم تحصيلها بناء على جداول معدة مسبقا بل تجبى بمناسبة حدوث وقائع مثل تسليم البائع للمشتري سلعة أو عند انتاج السلعة أو عند اجتياز السلعة للحدود فتفرض ضريبة مبيعات أو استهلاك أو جمارك ...الخ .

ج- معيار نقل العبء الضريبي .

ويعني من الذي يتحمل الضريبة . تعد ضريبة مباشرة اذا تحملها المكلف نهائيا مثل ضريبة الدخل والضرائب على رأس المال . تعد ضرائب غير مباشرة اذا تم نقلها من مكلف إلى آخر ، مثل الضريبة على الانتاج أو الاستهلاك ..الخ .

مزاياء وعيوب الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة .

مزاياء للضرائب المباشرة .

- ١- ثبات حصيلاتها . إذ تفرض على عناصر تتمتع بالثبات النسبي وليست سريعة التغير من هنا تكون حصيلة الضرائب المفروضة عليها ثابتة ايضا .

- ٢- مرونتها . بالامكان زيادة حصيله هذا النوع من الضرائب كلما اقتضت الحاجة وذلك برفع سعر الضريبة .
- ٣- عدالتها . وذلك من خلال توزيع الاعباء الضريبية وقها لمقدرة المكافين على الدفع .
- ٤- قلة تكاليف جبايتها . حيث انها تفرض على عناصر ظاهرة يسهل حصرها وبالتالي لسنا بحاجة إلى وقت وجهد كبيرين للوصول إليها .
- ٥- اشعار المواطنين بواجبهم . إذ يتحدد شروط دفعها ومواعيد الدفع بما يتفق وظروف الممول .

عيوب الضرائب المباشرة .

- ١- بطء حصيلاتها ومروور فترة بين استحقاق الضريبة وتوريدها للخزانة .
- ٢- ضخامة العبء الضريبي يدفعه المكلف إلى التهرب الضريبي .

مزايا الضرائب غير المباشرة .

- ١- مرونتها وارتفاع حصيلاتها لاتساع نطاقها إذ تشمل الانتاج ، الاستهلاك ، المبيعات ... الخ ، كما ويساهم كافة المواطنين في ادائها إلى جانب سهولة دفعها دون ان يشعر المواطن بوطأتها وبالامكان ايضا رفع اسعارها مما يمكن من زيادة حصيلاتها .

٢- السرعة في تحصيلها وتدفعها المستمر خلال السنة المتعلقة بها . لان عمليات الإتفاق والتداول تتوالى بطريقة مستمرة على مدار السنة .

عيوب الضرائب غير المباشرة .

١- عدم عدالتها لان عبء الضرائب غير المباشرة بشكل عام اكبر على ذوي الدخول الصغيرة منه على ذوي الدخول المرتفعة ، حيث يخصص الفقراء بنسبة اكبر من دخلهم على الاستهلاك ، كما ان حصيله الضرائب يستتبع التركيز على السلع الضرورية لضالة حصيله الضرائب على السلع الكمالية . لكن الفن الضريبي المتقدم يخفف من حدة ما ذكر إذ يحدد وعاء الضريبة حسب المقدرة التكليفية للممول ، كما ان الدولة تكيف من برنامجها الاتفاقي الاجتماعي بطريقة تساعد الطبقة الفقيرة وتعوض ما قد يكون قد تحملته من عبء إضافي .

٢- ارتفاع تكاليف جبايتها . كي تجبي الضرائب غير المباشرة بحاجة إلى اجراءات تقدير ومراقبة ونفقات تحصيل ... الخ .

وسنتناول بالشرح بعض انواع الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة مثل الضرائب على الدخل ، الضريبة على رأس المال ، الضرائب على الإتفاق ، ضريبة الانتاج ، ضريبة المبيعات ، الضرائب الجمركية ... الخ .

الفصل الأول

الضرائب على الدخل

تعريف الدخل : يعرف الدخل بأنه كل ثروة قابلة للتقويم النقدي يحصل عليها الممول بصفة دورية من مصدر قابل للبقاء يمكنه من إشباع حاجاته باستهلاكها دون المساس بماله الأصلي .

عناصر تعريف الدخل من وجهة نظر المالية العامة .

١- **المدة .** الدخل من وجهة نظر المالية العامة هو الإيراد الذي يحصل عليه الفرد في مدة معينة وغالبا السنة .

٢- **الانتظام أو الدوريّة .** أي ان يحصل الفرد على دخله في مواعيد منتظمة مثل الراتب ، الاجر ، كوبونات الاسهم والسندات ...الخ وفي حالة انقطاع الدخل فليس من المنطوق ان يدفع الشخص ضريبة .

٣- **ثبات المصدر .** أي قابليته للبقاء ، ونقصد هنا بالثبات النسبي للمصدر ، أي قابلية الدخل للبقاء والاستمرار مدة معينة ، ولا نقصد به الثبات المطلق لان الدخل قد يقل أو ينعدم بسبب المرض أو الموت أو احتراق المنزل ...الخ .

التشريع الضريبي الحديث يقسم ثبات الدخل إلى :

أ- دخل مستمد من عمل .

ب- دخل مستمد من رأس المال .

ج- دخل مستمد من الاثنان معا (مشاريع تجارية ، صناعية ...) .
٤- استغلال المصدر . أي صيانتته والمحافظة عليه واستغلاله
الاستغلال الدائم . فالارض بحاجة إلى عناية وزراعة كي
تغطي ربعا ، والمنزل بحاجة إلى صيانتته كي يمكن البقاء
به ... وفي حالة افعال مصدر الدخل وعدم المحافظة عليه فقد
لا يدر دخلا .

أنواع ضريبة الدخل .

١- الضريبة العامة على مجموع الدخل .

وفق هذا الأسلوب فتصيب الضريبة مجموع الدخل الذي يحققه
الشخص وهذا ما يطبق في معظم دول العالم ومنها الدول العربية .
وهناك استثناء تصيب فيه الضريبة مجموع دخل الاسره ويطلق عليه "
سكن ضريبي " كما هو الحال في فرنسا ، إذ تفرض الضريبة على ما
تحققه الاسرة بجميع اعضائها العاملين والقاطنين بسكن واحد .
ومن مزايا تطبيق اسلوب الضريبة على مجموع الدخل :

١- مقياس لقدرة الفرد على الدفع .

٢- يسهل تطبيق الضرائب التصاعدية بشكل جيد ، كون الضريبة
تصيب جميع الإيرادات في وعاء ضريبي واحد .

٣- تطبيق مبدأ شخصية الضريبة من خلال معرفة الوضع الحقيقي
للكلف .

لتطبيق هذا الأسلوب بحاجة إلى :

- ١- توفر جهاز ضريبي كفؤ سواء الكوادر المدربة ، أو الاجهزة المتطورة أو الامكانيات المادية .
- ٢- توفر تشريع ضريبي حديث ومتطور .
- ٣- توفر جو من التعاون والتنسيق بين الدوائر الضريبية والاجهزة الحكومية المختلفة للوصول إلى الوضع المالي الحقيقي للمكلف .
- ٤- انتشار الوعي الضريبي لدى المكلفين مما يسهل تعاونهم مع الدوائر الضريبية .

٢- الضريبة على فروع الدخل .

إذ تصيب الضريبة كل نوع من انواع الدخل حسب مصدره فمثلا الايراد الزراعي كمصدر للدخل يخضع لضريبة الايراد الزراعي ، والايراد المتأتي من العمل كمصدر للدخل يخضع لضريبة الرواتب والاجور ، والايراد العقاري يخضع لضريبة العقارات ...الخ .

مزايا الضرائب على فروع الدخل .

- ١- المساعدة على التفرقة بين مصادر الدخل المختلفة كدخل العمل .
ويدخل رأس المال
- ٢- تساعد الدوائر الضريبية ان تختار لكل مصدر طريقة مناسبة لفرض الضريبة عليه وجبايتها ، فمثلا ضريبة الاجر تقتطع من صاحب العمل ...

عيوب الضرائب على فروع الدخل .

- ١- تعدد الاجراءات الضريبية وكثرتها يؤدي إلى التهرب الضريبي ، حيث يقدم المكلف اكثر من تصريح ويتعرض لأكثر من فحص .
- ٢- اختلاف سعر الضريبة من مادة إلى أخرى . إذ يوجد سعر ضريبة على الارباح الصناعية والتجارية ، وسعر ضريبة على الرواتب والاجور ...الخ .

الفصل الثاني

الضريبة على رأس المال

تعرف الضريبة على رأس المال بأنها تلك التي تفرض على اقتناء المال وتملكه سواء انتج أم لم ينتج .

طرق تطبيق الضريبة على رأس المال .

١- الضريبة على تملك رأس المال . إذ تصيب الضريبة نفس رأس المال الذي يملكه الفرد بغض النظر عن شكله أو طريقة الحصول عليه أو كيفية استخدامه حتى لو كان مدخرا .

والاسلوب المتبع لتطبيق هذا النوع من الضرائب ، اما ان تفرض على مجمل رأس المال أو على جزء من مكوناته ، خاصة الذي تم نقله من طرف لآخر .

هذا النوع من الضرائب استخدم في الأنظمة المالية القديمة ، حيث كان الحاكم يفرض الضرائب على أي نوع من رأس المال الذي يملكه الشخص حتى لو لم يستخدم في الإنتاج . اما في وقتنا الحالي فتطبق هذا النوع من الضرائب يكون استثناء ، خاصة في اوقات الحروب أو الأزمات المالية التي تحتاج فيها الدول إلى مال ولا سبيل لها غير هذا الأسلوب .

وبالتأكيد فان تطبيق هذا النوع من الضرائب قد يكون سببا في هجرة رؤوس الأموال للخارج أو التقليل من الميل الحدي للاخضرار .
علما ان البعض يرى في تلك صفات منها كونها حافز لاصحاب

رؤوس الأموال على استثمارها وانها تصيب الاغنياء ولا تطول الفقراء مما يعيد توزيع الثروة .

٢- الضرائب على رأس المال المكتسب . ونعني برأس المال المكتسب ما يحصل عليه الشخص دون ان يبذل جهد في ذلك مثل الوصية أو الهبة أو الأثر أو التركات ...الخ . فتفرض الضريبة على الوارث أو المهدى لهم أو الموصى لهم أو الموهب لهم .

وهناك اسلوبان لتطبيق ذلك : الاول . ان تفرض الضريبة على حصة كل وارث أو موصى له على حده وذلك بعد دفع جميع الالتزامات المترتبة على المورث أو الموصي وبعد توزيع التركة على الورثة .

الثاني . ان تفرض الضريبة على مجموع التركة وذلك بعد دفع جميع الالتزامات المترتبة على المورث أو الموصي وقبل توزيع التركة على الورثة .

هذا النوع من الضرائب مصدر مالي وفير لخزينة الدولة ولكنه بنفس الوقت يعتبر غير عادل من وجهة نظر الورثة حيث ان الدولة تقاسمهم في اموالهم . لهذا السبب لايطبق هذا النوع الا في بعض الدول مثل المانيا ، فرنسا ... كذلك سوريا ومصر .

٣- الضريبة على نمو رأس المال . وتفرض في الحالات التي تزيد فيها قيمة العقار اما اثناء اعادة التخمين أو بسبب عمل قامت به الدولة دون ان يطلب صاحب رأس المال ذلك كأن تحول الدولة العقار من منطقة سكنية إلى منطقة تجارية أو ان تقوم بشق شارع عام امام عقار يؤدي إلى زيادة قيمته . ونلاحظ هنا أن الزيادة في رأس المال هذه تتم دون أي جهد يقوم به المالك .

هذا النوع من الضرائب يعتبره البعض غير عادل لأنه يصيب
املاك الفرد الخاصة لذا لا يطبق الا في بعض الدول خاصة دول السوق
الأوروبية المشتركة مثل ألمانيا وفرنسا كذلك في مصر وسوريا .

الفصل الثالث

الضرائب على الإنفاق

هي تلك الضرائب التي تفرض في حالة استعمال الدخل وانفاقه في المجالات المختلفة . وهذا النوع اما ان يفرض على سلعة بعينها ، كالضريبة التي تفرض على العطور أو الدخان أو الشاي ...الخ أو يفرض على المراحل التي تمر بها السلعة من انتاج وبيع واستيراد وتصوير ...الخ .

وبما ان الجزء الاكبر من الدخول ينفق على شراء السلع الاستهلاكية فإن ضرائب الاستهلاك تشكل الحيز الاكبر منها ، لذا قد يطلق عليها مجازا بضريبة الاستهلاك .

تعد الضرائب على الإنفاق من الضرائب غير المباشرة وتمتاز بوفرة حصيلتها وسهولة الوصول اليها الا انها غير عادلة لانها تصيب الاغنياء والفقراء على حد سواء .

تعددت صور واشكال هذا النوع من الضرائب والتي يمكن ترتيبها على النحو التالي :

- ١- الضرائب التي تفرض على سلع بعينها وتصيب ذات السلعة . من هنا لا بد لنا من التعرف على انواع السلع حتى نحدد الضرائب عليها . فمن وجهة نظر المالية العامة تنقسم السلع إلى ثلاثة اقسام رئيسية وهي السلع الضرورية والسلع الكمالية وسلع الاستهلاك

الجاري . فبعد تحديد نوع السلعة نخصص ضريبة عليها . وسنقوم الآن بتوضيح بسيط لهذه الانواع من السلع .

أ- السلع الضرورية (الاساسية) .

وهي تلك السلع التي لا يمكن الاستغناء عنها ويتم تداولها على نطاق واسع من قبل الاغنياء والفقراء على حد سواء مثل المواد الغذائية .

هذا النوع من الضرائب يؤمن ايراد كبير لخزينة الدولة ، لكنه غير عادل لانه يصيب السلع الاساسية وبالتالي يتحمل الفقراء النصيب الاكبر من عبئها ، لانهم ينفقون الجزء الاكبر من دخلهم ان لم يكن بأكمله عليها . وللتخفيف من هذا العبء تتجه التشريعات المالية المعاصرة لتقديم الدعم للسلع الضرورية حتى يمكن بيعها بسعر قد يكون اقل من ثمن تكلفتها ، ووصل الامر ببعض الدول إلى تقديم اعانات للاسر كثيرة العدد وللاطفال والعاطلين عن العمل ... الخ .

ب- السلع الكمالية .

هي تلك السلع التي يمكن الاستغناء عنها ويستطيع الانسان ان يعيش بدونها . وقد نجد اختلاف بين مفكر وآخر حول تحديد مفهوم السلع الكمالية وبالتالي فان مفهومها غير محدد وغير واضح ويمكن السبب في ثلاثة امور . الاول : حسب اختلاف الزمان . فبعض السلع كانت قبل اربعين عاما مثلا تعد من الكماليات مثل التلفاز ، اما في هذا الوقت فتعد ضرورة من ضرورات الحياة .

الثاني : حسب المكان . فالمنطقة الجغرافية سواء داخل حدود الدولة الواحدة أو بين دولة وأخرى تحدد مفهوم السلعة . فمن يعيش في حي فقير يعتبر الكافيار سلعة كمالية بينما من يعيش في حي راقى جدا ينظر لهذه السلعة عكس ذلك .

الثالث : حسب نظرة الشخص نفسه للسلعة . فرويتك انت ايها الشخص للسلعة وتقييمك لمقدرة هذه السلعة على تلبية حاجاتك ورغباتك يحدد هل هي كمالية ام لا . فالبعض يعتبر جهاز الكمبيوتر اساسي والبعض قد يعتبره كمالي

ان مردود الضرائب على السلع الكمالية يعتمد على سعرها ومدى اقبال الناس عليها ، وهذا يتوقف على المستوى المعيشي ومستوى الدخول للأفراد وهي عادلة من حيث انها تصيب الاغنياء دون سواهم ، لانهم الاكثر اقبالا على شراء هذا النوع من السلع .
جـ سلع الاستهلاك الجاري .

هي تلك السلع التي لا تعد كمالية لانها لا تشبع حاجة ضرورية وبنفس الوقت يتم استهلاكها على نطاق كبير قابل للازدياد مع الزمن . مثال ذلك الدخان ولشاي والقهوة ... الخ .

عند فرض ضرائب مرتفعة على هذا النوع من السلع قد يؤدي إلى انخفاض الطلب عليها وبالتالي إلى نقصان حصيلتها . لذا فان اختيار المشروع الضريبي لنوع السلعة الخاضعة للضريبة يختلف من دولة لأخرى حسب الاوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة . فنجد بعض الدول التي تشجع التنمية الاقتصادية وتعجز عن توفير قدر كاف من المنخرات قد تفرض ضريبة على السلع الاساسية

بعكس الدول المتقدمة التي تعتمد على ضريبة الدخل في الإيرادات العامة وقد تضيف إلى ذلك بعض انواع الضرائب على السلع الكمالية .

٢- الضرائب الجمركية . وهي تلك التي تفرض على السلع أثناء تجاوزها حدود الدولة سواء المستوردة ام المصدرة منها .

تقوم الدولة بفرض الضرائب الجمركية لتحقيق أهداف متنوعة منها :

أ- أهداف اقتصادية . إذ تعتمد بعض الدول بفرض ضرائب على السلع المستوردة لحماية الصناعة الوطنية وقد تلجأ بعضها إلى تخفيض الضرائب الجمركية لتشجيع استيراد السلع الأساسية .

ب- أهداف اجتماعية . وتقوم بعض الدول بفرض ضرائب جمركية مالية على السلع المنافية للعادات والتقاليد والاعراف الاجتماعية السائدة كي تحد من تداولها بين الأفراد .

ج- أهداف مالية . إذ تدر الضرائب الجمركية اموالا وفيرة على خزينة الدولة . وكثير من الدول النامية تعتمد إلى حد كبير على هذا النوع من الضرائب كمصدر للإيرادات العامة .

يمكننا القول ان الضرائب الجمركية تشتمل الضرائب على الصادرات ، وتكون استثناء وفي حالات محددة ، قد تستخدم في حالة الرغبة بمنع تصدير سلعة يكون السوق المحلي بحاجة إليها . علما بان الدول تشجع التصدير لانه ايضا مورد هام للعملة الصعبة ويشجع من

التوسع في الاستثمار وزيادة الانتاج . كما انها تشمل الضرائب على الواردات وذلك لحماية الانتاج المحلي .

أما أنواع الضرائب الجمركية فهي :

أ- ضرائب القيمة . وتترض على اساس نسبة معينة من قيمة السلعة ويتم تحديد قيمة السلعة اما بالتخمين من قبل رجل الجمارك أو باعتماد القيمة الواردة في فاتورة الشراء . وعلى ضوء ذلك يحسب المبلغ الجمركي بالنسبة المحددة مسبقا لكل نوع من أنواع السلع . فمثلا تحدد نسبة ١٠% على قيمة للدخان أو ١٥% على قيمة العطور ...الخ . ويجدر الاشارة هنا الى ان الدول النامية ومعظم الدول لا تعتمد فاتورة المنشأ لتحديد قيمة السلعة ، الا الدول المنتسبة للجات .

عند تطبيق ضرائب القيمة يرى البعض انها تعود بالنفع على الدولة إذ تنفق ومتطلبات الاقتصاد الحديث حيث كثرة السلع ، كما ويمكن التمييز في المعاملة حسب نوعية السلعة ودرجة جودتها إلى جانب امكانية زيادة نسبة الضريبة فهي تتسم بالمرونة اذن ، وبالتالي ترتفع حصيلتها كلما ارتفع سعر السلعة . إلى جانب هذه المزايا يوجد بعض العيوب إذ لا تحقق ضرائب القيمة اهدافها حالة انخفاض اسعار السلع كما ان تطبيقها بحاجة إلى تكاليف عالية إذ يستلزم الامر الاستعانة بعدد كبير من المخبين والخبراء خاصة ان بعض التجار يقومون فواتير غير حقيقية .

ب- الضرائب النوعية . وتفرض على اساس مبلغ معين لكل وحدة من السلعة كدينار واحد على كل متر قماش أو كل كغم تفاح ...الخ . بغض النظر عن نوع السلعة هل هي رديئة ام جيدة . من هنا تمتاز ببساطة تطبيقها وسهولة تحصيلها ، فهي ليست بحاجة إلى اجراءات وخبراء ...الخ . اما عيوبها فتمكن في عدم عدالتها لان عبئها على الاصناف الرخيصة اثقل بالنسبة للاصناف الثمينة من نفس السلعة . كما ان ثبات حصيلتها رغم تغير قيمة السلعة يستلزم اعادة النظر في مقدارها من وقت لآخر .

ولكي تتفادى الدول عيوب كل نوع وتستفيد قدر الامكان من محاسنة تعتمد إلى اعتماد كلا الاسلوبين .

الفصل الرابع

طرق تقدير المادة الخاضعة للضريبة

تعتبر عملية تقدير المادة الخاضعة ليست بالامر السهل ، فهذا يتطلب قدرة للوصول إلى المادة الخاضعة للضريبة وتحديد سعرها للوصول إلى المبلغ الضريبي وذلك حسب القوانين المعمول بها . وقد اعتمد علماء المالية على طريقتين رئيسيتين للوصول إلى المادة الخاضعة للضريبة وهما التقدير بواسطة الإدارة أو التقدير بواسطة الأفراد .

١- التقدير بواسطة الإدارة .

بموجب هذه الطريقة تقوم الدوائر الضريبية نفسها بتقدير المادة الخاضعة للضريبة . ومن اجل ذلك تستخدم الاساليب التالية :

أ- طريقة المظاهر الخارجية .

وفقا لهذا الأسلوب تقدر المادة الخاضعة للضريبة بطريقة تقريبية استنادا إلى بعض المظاهر الخارجية مثل مقدار ما يدفعه الشخص كيجار للسكن يمكن ان يعبر عن الدخل أو تقدير ارباح العمل التجاري أو الصناعي بالاعتماد على نوع التجارة ، عدد الالات والعمال ، واجرة المحل ... الخ .

تمتاز هذه الطريقة بالسهولة والبساطة في تحديد المال الخاضع للضريبة ، كما تساعد على الحد من التهرب الضريبي لان المظاهر الخارجية ليس من السهل اخفاءها .

من عيوبها ابتعادها عن العدالة لانها تقدر بطريقة تقريبية ، وقد تتغير الدخول دون ان يؤدي ذلك بالضرورة إلى تغير المظاهر الخارجية . نظرا لهذه العيوب ابتعدت معظم التشريعات الضريبية عن الاخذ بهذا الأ. رب وان اتخذته كوسيلة لمراقبة التهرب من الضريبة من قبل اصحاب الدخول المرتفعة .

ب- التقدير الجزائي .

تبعاً لهذا الأسلوب تقدر المادة الخاضعة للضريبة بشكل اجمالي وتقريبي بناء على عدد من القرائن ، كأن يتم تقدير الارباح على اساس النشاط التجاري .

يمتاز هذا الأسلوب بالسهولة والبساطة وعدم التعقيد وخاصة في الحالات التي يصعب فيها على المكلفين تقدير نتيجة اعمالهم . اما عيوبه فهي الخلافات المستمرة التي قد تحدث بين المكلف والدوائر الضريبية ، إذ تفرض الضريبة على دخل افتراضي ، لا يعبر بشكل دقيق عن دخل المكلف الصحيح . لهذا تحاول التشريعات للضريبة الحديثة الابتعاد عن هذه الطريقة .

ج- التقدير الاداري المباشر .

حسب هذه الطريقة تقوم الدوائر الضريبية بنفسها بتقدير المادة الخاضعة للضريبة ، ويتمتع بحرية واسعة في تجميع القرائن والادلة والمعلومات والبيانات لمناقشة المكلف للوصول إلى المادة الخاضعة

للضريبة ، دون ان تكون الدوائر الضريبية ملزمة باعلام المكلف عن الطرق التي اتبعتها في عملها هذا . وتعطي للمكلف الحق في الاعتراض على المبلغ المقدر وذلك ضمن المدة التي يحددها التشريع الضريبي . وغالبا ما تستخدم هذه الطريقة كجزاء لامتناع المكلف عن تقديم اقراره عن عدد أو أعمال .

وقد تطرق المشرع الضريبي الأردني إلى التقدير في حال التخلف عن تقديم الكشف وذلك في قانون ضريبة الدخل رقم (١٤) لسنة ١٩٩٥ المعمول به اعتبارا من ١ / ١ / ١٩٩٦ . فقد نصت المادة (٣٠) : في الاحوال التي لا يقدم فيها المكلف الكشف المنصوص عليه في المادتين (٢٦ و ٢٧) من هذا القانون في الموعد المحدد يقوم المقدر باجراء التقدير على ذلك المكلف في ضوء المعلومات المتوفرة لديه ويبلغه اشعارا بالضريبة المستحقة عليه .

المادة (٣١) :

أ- يجوز لأي شخص قدرت عليه الضريبة وفق احكام البند (٢) من الفقرة (أ) من المادة (٢٩) والمادة (٣٠) من هذا القانون ان يعترض على هذا التقدير خطيا خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغه اشعار التقدير وينبغي عليه ان يذكر في لائحة الاعتراض الاسباب التي يستند اليها في اعتراضه .

ب- اذا قدم الاعتراض بعد انقضاء هذه المدة واقتنع المقدر بان الشخص المعترض لم يتمكن من تقديم اعتراضه خلال المدة المذكورة من جراء غيابه عن المملكة أو مرضه أو

لاي سبب معقول آخر جاز له ان يحدد تلك المدة إلى الاجل الذي يراه مناسب .

تمتاز طريقة التقدير الاداري المباشر بسهولة تقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة وبعدها ووفرة حصيلتها ، لذا تطبق في معظم التشريعات الضريبية .

ولكن يعاب عليها بان تكاليفها عالية وبحاجة إلى عدد كبير من الموظفين المهرة والمختصين ، كما انها طريقة لتدخل الدوائر الضريبية بشؤون المكلف لمعرفة حجم عمله .

٢- التقدير بواسطة الأفراد .

حسب هذه الطريقة تعتمد الدوائر الضريبية على جهة اخرى للوصول إلى المادة الخاضعة للضريبة . فاما ان تعتمد على اقرار المكلف نفسه أو اقرار الغير .

أ- اقرار المكلف نفسه .

بموجب هذه الطريقة يقوم المكلف بنفسه بتقديم كشف يصرح فيه عن نتائج اعماله . ومع ذلك ليس شرطاً ان تعتمد الدوائر الضريبية ما قدمه المكلف بشكل مطلق ونهائي ، بل يحق لها ان ترفضه أو تدخل بعض التعديلات عليه ومناقشة المكلف في ذلك .

ومما يميز هذا الأسلوب هو التعرف على الدخل الحقيقي للمكلف خاصة اذا كانت مستندات وأوراق المكلف صحيحة ، كما يقلل من

تكاليف جباية الضرائب لان المكلف نفسه هو الذي صرح بحجم دخله وما على الدوائر الضريبية الا المراقبة والتأكد من البيانات التي قدمها .
ومما يعاب على هذا الأسلوب ان الدوائر الضريبية عند اطلاعها على مستندات ودفاتر المكلف للتعرف على طبيعة عمله قد يعتبر ذلك تداخلاً مباشراً في خصوصيات عمله التي لا يرغب ان يطلع أي جهة عليها . ومع ذلك تعد هذه الطريقة من الاكثر اتباعاً في معظم دول العالم .

ب- اقرار الغير .

بمقتضى هذه الطريقة يتم الوصول إلى المادة الخاضعة للضريبة لتقديرها من قبل شخص آخر غير المكلف ، يسمح له وضعه بمعرفة مركز المكلف وحقيقة دخله . فصاحب العمل يسمح له وضعه ان يقدم اقراراً عن اجور العاملين لديه ، أو المستأجر يسمح له وضعه ان يبلغ عن قيمة الايجار الذي يدفعه للمالك ... الخ .

تمتاز هذه الطريقة بدقتها النسبية واقترابها من الحقيقة ومن عيوبها الصعوبة في تعميم بعض الدخول وخاصة اصحاب المهن الحرة . ومع ذلك يتبع هذا الأسلوب في كثير من دول العالم .

الخط الخامس

حساب الضريبة

نعني بذلك النسبة المئوية ، أو المبلغ المحدد الذي تفرضه التشريعات الضريبية على المادة الخاضعة للضريبة ، من هنا قد تكون هذه النسبة ثابتة أو قد تتغير كذلك المبلغ الضريبي . ويوجد هناك الأنواع التالية في حساب الضريبة :

١- الضريبة التوزيعية والضريبة القياسية .

الضريبة التوزيعية . تلك الضريبة التي يحدد فيها المبلغ الاجمالي الواجب تحصيله مقدما ، ثم يوزع على المكلفين حسب المناطق الجغرافية ، هذا النوع من الضرائب طبق في الماضي وبفترات متفرقة من التاريخ ، وكانت تطبقه السلطات الاستبدادية التي تبحث عن المال بأي شكل كان . اما في الوقت الحالي فقد تخلت عن هذا الأسلوب جميع الدول المتقدمة وحتى الدول النامية .

الضريبة القياسية . تلك الضريبة التي يحدد المشرع سعرها إما في شكل نسبة معينة من المادة الخاضعة للضريبة ، أو في شكل مبلغ على كل وحدة من وحدات هذه المادة دون تحديد لاجمالي حصيلتها .

٢- الضريبة النسبية .

هي تلك الضرائب التي يبقى سعرها ثابت رغم تغير المادة الخاضعة للضريبة . كأن تفرض ضريبة على الدخل بسعر ١٠% . فهذا السعر ينطبق على جميع الدخول كبيرة كانت ام صغيرة .

- وقد طبق المشرع الضريبي الأردني الضريبة النسبية على الدخول الخاضعة للضريبة للشركات في المادة (١٧) من قانون ضريبة الدخل الأردني رقم (١٤) لسنة ١٩٩٥ ، على النحو التالي :
- ١- ١٥% على الدخل المئلي من مشروع في قطاع التعدين ، الصناعة ، الفنادق ، المستشفيات ، النقل والمقاولات الانشائية شريطة ان لا يقل رأس المال عن مليون دينار واي قطاع اخر يقرره مجلس الوزارة بتتسيب مشترك من قبل الوزير ووزير الصناعة والتجارة .
 - ٢- ٣٥% على دخل البنوك والشركات المالية وشركات التأمين وشركات الصرافة وشركات الوساطة .
 - ٣- ٢٥% على الدخل الخاضع للضريبة للشركات الاخرى .

الشركة المساهمة العامة : هي الشركة التي يتألف رأس مالها من اسهم ذات قيمة متساوية ، تطرح للاكتتاب العام وتكون قابلة للتداول والمسؤولية فيها محدودة شركة التضامن : هي الشركة التي تتألف من عدد من الأشخاص الطبيعيين لا يقل عن اثنين ولا يزيد على عشرين شخصا . الا اذا طرأت ازيادة على ذلك نتيجة الارث .

شركة التوصية البسيطة :

أ- الشركاء المتضامنون : يتولون ادارة الشركة ، مسؤولون بالتضامن والتكامل عن ديون الشركة والتزاماتها في اموالهم الخاصة .

ب- الشركاء الموصون : يشركون في رأس مال الشركة دون المشاركة في ادارتها . كل منهم مسؤول عن الالتزامات بمقدار حصته من رأس المال .

شركة المحاصة : شركة تجارية تتعد بين شخصين أو اكثر يمارس اعمالها شريك ظاهر يتعامل مع الغير .

٣- الضرائب التصاعدية .

وهي تلك الضرائب التي يزداد سعرها بازدياد المادة الخاضعة للضريبة ، فمثلا الشخص الذي دخله السنوي ١٠٠٠ دينار يدفع ضريبة بمقدار ١٥% والشخص الذي دخله السنوية ٢٠٠٠ دينار يدفع ضريبة بمقدار ٢٥% ... الخ .

فلاحظ ان معدل الضريبة يزداد كلما ازداد المبلغ الخاضع للضريبة وبالتالي تزيد حصيللة الضريبة .

هذا النوع من الضرائب تستخدمه معظم التشريعات الضريبية ، خاصة التي تراعي العدالة الاجتماعية . فتمتاز الضرائب التصاعدية بتحقيق العدالة والمساواة لان اصحاب الدخل العالية يتحملون عبئا أكبر من اصحاب الدخل المتدنية ، كما تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل والثروة وعدم تركزها بيد فئة قليلة من افراد المجتمع .

الشركة ذات المسؤولية المحدودة : تتألف من عدد من الشركاء لا يقل عن اثنان ولا يزيد عن خمسين شخصا وتكون المسؤولية بمقدار الحصة من رأس المال .
شركة التوصية بالاسهم :

أ- شركاء متضامنون : تتألف من شركاء لا يقل عددهم عن اثنان وتكون المسؤولية بالتضامن بالمال الخالص .

ب- شركاء معاهمون : تتألف من شركاء لا يقل عددهم عن اثنان وتكون مسؤولية كل منهم بمقدار مساهمته في رأس المال ولا يتدخل كل منهم في ادارة الشركة .

ومن اهم اشكال الضرائب التصاعدية :

أ- التصاعد بالطبقات .

حسب هذه الطريقة يقسم المكلفون إلى عدد معين من الطبقات بحيث تدفع كل طبقة سعر ضريبي معين . ويزداد معدل الضريبة كلما زاد دخل المكلف ودخل في طبقة اعلى ، مثال ذلك :

ترتيب الطبقة	معدل الضريبة	الدخل
الأولى	٥%	لا يزيد عن ١٠٠٠ دينار
الثانية	٧%	يزيد عن ١٠٠٠ دينار ولا يتجاوز ١٥٠٠٠ دينار
الثالثة	١٠%	يزيد عن ١٥٠٠ دينار ولا يتجاوز ٢٠٠٠ دينار

هذه الطريقة على الرغم مما يميزها من بساطة ، الا ان فيها عيبا جوهريا لان صاحب الدخل قد يلحق به الضرر احيانا بسبب زيادة بسيطة جدا في دخله ، فمثلا شخص دخله ١٠٠٠ دينار يدفع ضريبة مقدارها .

$$٥ = \frac{٥}{١٠٠} \times ١٠٠٠$$

وبعد ذلك يبقى له من دخله بعد دفع الضريبة ٩٥٠ = ٥٠ - ١٠٠٠ دينار . وهو الدخل المعد للانفاق . فاذا زاد دخله واصبح ١٠٠١ دينار فانه يدفع ضريبة مقدارها .

$$٧ = \frac{٧}{١٠٠} \times ١٠٠١$$

وبعد ذلك يبقى له من دخله بعد دفع الضريبة ١٠٠١ - ٧٠,٠٧ = ٩٣٠,٩٣ دينار .

هذا يعني ان زيادة الدخل بمقدار بسيط (دينار واحد فقط حسب مثالنا) ، قد كلف الممول ضريبة اكبر من قيمة هذه الزيادة في الدخل ، وهي ٢٠ دينار كما في مثالنا .
ب- التصاعد بالشرائح .

حسب هذه الطريقة تنقسم المادة الخاضعة للضريبة إلى شرائح يطبق على كل منها سعر معين يرتفع بالانتقال من شريحة إلى أخرى . وهذا الأسلوب يتلافى العيب السابق ، فلا تطبق الضريبة على الدخل كله بمعدل واحد ، وانما تطبق عليه معدلات متعددة بعدد شرائح المادة الخاضعة للضريبة ، مثال ذلك :

<u>ترتيب الشريحة</u>	<u>الدخل</u>	<u>معدل الضريبة</u>
الأولى	١٠٠٠ دينار الأولى	٥%
الثانية	١٠٠٠ دينار الثانية	٧%
الثالثة	١٠٠٠ دينار الثالثة	١٠%
الرابعة	ما زاد على ٣٠٠٠ دينار	١٥%

فاذا كان الدخل السنوي لشخص ما ٣٥٠٠ دينار . فانه يدفع الضريبة على النحو التالي :

$$\begin{aligned} & \text{ـ الـ } ١٠٠٠ \text{ دينار الأولى يدفع عنها ضريبة بمعدل } ٥\% \\ & \text{مبلغ الضريبة عليها هو} \\ & ٥٠ = \frac{٥}{١٠٠} \times ١٠٠٠ \text{ دينار} \end{aligned}$$

- الـ ١٠٠٠ دينار الثانية يدفع عنها ضريبة بمعدل ٧%

$$\text{مبلغ الضريبة عليها هو} \quad ٧ \times ١٠٠٠ = \frac{٧٠}{١٠٠} \text{ دينار}$$

- الـ ١٠٠٠ دينار الثالثة يدفع عنها ضريبة بمعدل ١٠%

$$\text{مبلغ الضريبة عليها هو} \quad ١٠ \times ١٠٠٠ = \frac{١٠٠}{١٠٠} \text{ دينار}$$

- الـ ٥٠٠ دينار الباقية يدفع عنها ضريبة بمعدل ١٥%

$$\text{مبلغ الضريبة عليها هو} \quad ١٥ \times ١٠٠٠ = \frac{٧٥}{١٠٠} \text{ دينار}$$

٣٥٠٠ دينار مجموع الدخل ومجموع الضريبة المدفوعة ٢٩٥

دينار . ويتقسم مجموع الضريبة المدفوعة (٢٩٥) دينار على مجموع الدخل (٣٥٠٠) دينار نحصل على المعدل الحقيقي للضريبة وهو حوالي ٨,٤٣ % .

وتعتبر التصاعد بالقرائن من اكثر الاساليب المستخدمة في تطبيق الضريبة . وقد طبق المشرع الضريبي الأردني هذا الأسلوب على دخول الأفراد كما ورد في المادة (١٧) من قانون ضريبة الدخل الأردني رقم (١٤) لسنة ١٩٩٥ . وذلك على النحو التالي :

عن كل دينار من الـ ٢٠٠٠ دينار الأولى ٥%

عن كل دينار من الـ ٢٠٠٠ دينار التالية ١٠%
عن كل دينار من الـ ٤٠٠٠ دينار التالية ١٥%
عن كل دينار من الـ ٤٠٠٠ دينار التالية ٢٠%
عن كل دينار من الـ ٤٠٠٠ دينار التالية ٢٥%
عن كل دينار مما تلاها ٣٠%

الفصل السادس

التهرب من الضرائب

يعرف التهرب الضريبي بأنه التخلص من الالتزام بدفع الضريبة . وينقسم إلى التهرب الضريبي المشروع والتهرب الضريبي غير المشروع .

التهرب الضريبي المشروع هو التخلص من الضريبة باستغلال بعض الثغرات الموجودة في القانون .
أما التهرب الضريبي غير المشروع فهو المخالفة الصريحة للقوانين الضريبية .

أسباب التهرب الضريبي :

- ١- عيوب في التشريع الضريبي . والتي قد نجدها في تعدد الضرائب وتعقيد في التشريعات الضريبية (قوانين الإعفاءات والتخفيضات) ونقص في التشريع وعدم صياغته بشكل محكم ومن مختصين كما هو الحال في الدول النامية . كل ذلك يساعد المكلف على إيجاد ثغرات ينفذ منها للتخلص من دفع الضريبة .
- ٢- عيوب في الإدارة الضريبية . هذا العامل يتعلق بالعاملين في الدوائر الضريبية فقد نجدهم غير مؤهلين وغير أكفاء وقد نجدهم يعتقدون الإجراءات المتبعة في التحصيل الضريبي وقد لا يعدلون

في تطبيق القوانين الضريبية . هذه الامور كثيرة الانتشار في الدول النامية وقد تكون مقصودة أو غير مقصودة .

٣- عيوب في المكلف نفسه . فهناك عوامل نفسية يشعر بها المكلف تجعله ان يتهرب من دفع للضريبة لاعتقاده بعدم عدالة الضريبة أو شعوره بعدم الانتماء...الخ . واحيانا يلعب الوعي الضريبي عامل مهم في التهرب ، وهذا يرتبط بأمور سياسية واقتصادية واجتماعية . فالمواطن يقيس مدى النفع الذي يعود عليه من النفقات العامة ومدى تحمله لاعباء الإيرادات العامة...الخ .

طرق مكافحة التهرب الضريبي .

يوجد هناك اكثر من طريقة لمكافحة التهرب الضريبي وذلك بعد معرفة السبب للتهرب ، وتختلف كل طريقة من دولة لاخرى مع الاخذ بعين الاعتبار ان هذه الطرق لا تمنع من التهرب وتقضي عليه بل قد تحد من انتشاره . ومن هذه الطرق :

١- حق الاطلاع . يجوز لموظفي الضريبة الاطلاع على الوثائق والملفات التي بحوزة المكلف وذلك ضمن القانون . مما يجعل المكلف ان يقدم معلومات صحيحة .

٢- تقديم القرار مؤيد باليمين . تلجأ بعض التشريعات الضريبية إلى الطلب من المكلف حلف يمين بشأن صحة المعلومات التي يقدمها للدوائر الضريبية ، كما يحصل في فرنسا . هذه الطريقة لا تصلح في جميع الدول لذا فان استخدامها محدود .

- ٣- التبليغ بواسطة الغير . تجيز بعض القوانين في بعض الاحوال لكل شخص ان ينلي إلى الدوائر المالية بمعلومات من شأنها ان تساعد في اكتشاف التهرب الضريبي .
- ٤- عدم المبالغة في تعدد الضرائب . يجب ان تفرض الضرائب بالسعر والعدد القابل للتطبيق وان تتلائم مع الوضع الاقتصادي السائد وامكانيات المواطنين . فليس من المنطوق ان نكثر من الضرائب في الوقت الذي لا يستطيع المواطن تحمل اعبائه . من هنا تلجأ الكثير من الدول إلى اعادة صياغة القوانين الضريبية بما يتلائم مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية .
- ٥- الجباية من المصدر . تلجأ بعض الدول إلى جباية الضريبة من منبعها وذلك كي تضمن توريدها للخزانة وتقليل احتمالات التهرب . كان تقطع الضريبة على دخل الموظف من رب العمل قبل توزيعه على العاملين أو اقتطاع ضريبة الانتاج من المصنع . وقد لجأ المشرع الضريبي الأردني إلى هذا الأسلوب حيث يوجد موظفي الضريبة في نفس مصانع الانتاج لمراقبته وفرض الضريبة عليه .
- ٦- توقيع عقوبات على المتخلفين عن الدفع . تلجأ معظم التشريعات الضريبية إلى وضع غرامات تأخير على المكلفين الذين يمتنعون عن توريد الضريبة بموعدها . فقد نصت المادة (٣٨) من قانون ضريبة الدخل الاردني رقم (١٤) لسنة ١٩٩٥ على مايلي :

- أ- إذا لم تدفع الضريبة في الاوقات المحددة للدفع بمقتضى احكام هذا القانون يضاف إلى مقدار الضريبة مبلغ يعادل (١,٥ %) من مقدار الضريبة غير المدفوع عن كل شهر تأخير .
- ب- لا يعتبر المبلغ المضاف إلى الضريبة بمقتضى احكام هذه المادة قسما منها .

وقد نصت المادة (٤٢) من نفس القانون على كل من يقدم كشف غير صحيح أو امتنع عن تقديم معلومات طلبت منه ، يعاقب بالحبس لمدة تتراوح بين اسبوع وسنة ، أو بغرامة لا تقل عن ١٠٠ دينار ولا تزيد عن ٥٠٠ دينار .

الفصل السابع

الإعفاءات الضريبية

نعني بالإعفاء الضريبي هو عدم فرض الضريبة على دخل معين ، اما بشكل مؤقت أو بشكل دائم ، وذلك ضمن القانون . وتلجأ الدول الى هذا الامر لاعتبارات تقدرها بنفسها وبما يتلائم مع ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

اسباب الإعفاءات الضريبية :

١- اسباب اقتصادية

تلجأ بعض التشريعات الضريبية إلى تقديم إعفاءات لتشجيع قطاع اقتصادي معين ، كي تحفز المستثمرين للتوسع فيه وزيادة تنميته . فاذا أرادت الدولة ان تشجع القطاع الصناعي مثلاً فإنها تعفيه من الضرائب ... تعفي مستلزمات الانتاج ومخرجات الانتاج فيه ، كذلك الحال فيما يتعلق بقطاع السياحة أو الزراعة ... الخ . فلاحظ ان الضرائب أصبحت أداة بيد السلطات العامة تستخدمها في توجيه أي قطاع اقتصادي .

٢- اسباب اجتماعية

تلجأ التشريعات الضريبية إلى تقديم إعفاءات جزئية أو كلية للمكلفين لاسباب اجتماعية محضة . ف نجد بعض الأفراد يعملون أسر

كبيرة العدد أو لديهم معاقين أو دارسين أو تكون دخولهم متدنية ، فتعتمد الدولة للمحافظة على مستوى اتفاقهم وعلى وضعهم الاجتماعي إلى تحديد إعفاءات على دخولهم حسب القوانين الضريبية .

٣- اسباب تتعلق بطبيعة النشاط الاقتصادي

هناك بعض الأعمال الاقتصادية لا تهدف إلى الربح ، بل ينصب عملها لخدمة مة خاصة المرافق العامة التي تملكها الدولة والتي لا تهدف إلى الربح . فنحن نعلم ان الدولة لها ملكية اقتصادية تعمل لخدمة الصالح العام ، هذه تعفى من الضرائب ، اما في حالة ممارسة الدولة لعمل تجاري أو صناعي أو زراعي أو خدمي هدفه الربح فانه يخضع للضريبة بالقانون .

إلى جانب الدولة يوجد بعض الجمعيات الخيرية التي تمارس أعمالا لا تهدف إلى الربح ، هذه ايضا تعفى من الضرائب حسب القانون ، اما اذا زاولت هذه الجمعيات أعمالا تجارية فانها تخضع للقانون الضريبي .

وقد طبق المشروع الضريبي الأردني الاعفاءات الضريبية والتي وردت في قانون ضريبة الدخل رقم (١٤) لسنة ١٩٩٥ . والتي نصت عليه المادة (٧) كما يلي :

يعفى من الضريبة إعفاء كلياً :

- ١- دخل السلطات المحلية .
- ٢- دخل النقابات من عمل لا يستهدف الربح .

- ٣- دخل الجمعيات التعاونية من عمل لا يستهدف الربح .
- ٤- دخل أية مؤسسة دينية أو خيرية أو ثقافية أو تربية أو رياضية أو صحية ذات صبغة عامة ولا تستهدف الربح ، ودخل الاوقاف الخيرية ودخل استثمارات مؤسسة الايتام .
- ٥- دخل الاعمى والمصاب بعجز كلي من حرفة أو وظيفة .
- ٦- راتب التقاعد المستحق بمقتضى القوانين والانظمة .
- ٧- الدخل الذي يتأتى من الأرض المستثمرة في الزراعة أو البستنة أو التحريج أو من تربية الماشية أو الدواجن أو الاسماك أو النحل بما في ذلك الدخل الناجم عن تحويل منتوجاتها إلى سلع أخرى بطريق العمل اليدوي البسيط .
- ٨- ارباح شركات اعادة التأمين الناجمة عن عقود التأمين التي تبرمها معها شركات التأمين العاملة في المملكة .
- ٩- الارباح الرأسمالية وتعتبر الارباح الناجمة عن شراء الأراضي والعقارات والاسهم والسندات وبيعها من هذه الارباح الرأسمالية باستثناء ارباح بيع أو نقل ملكية الاصول المشمولة باحكام الاستهلاك المنصوص عليه في هذا القانون على ان يجري تنزيل الخسائر الناجمة عن بيع أو نقل ملكية هذه الاصول المشمولة باحكام الاستهلاك في حال تحققها ، وتحدد هذه الخسارة بما يساوي الاستهلاك الذي تم تنزيله لغايات هذا القانون أو الخسارة المتحققة ايها اقل .

- ١٠- دخل المؤسسات العامة ويستثنى من هذا الاعفاء دخلها من بدلات الإيجار والخلو والمفتاحية بالرغم مما ورد في أي قانون آخر ، ومع مراعاة احكام البند (١٣) من الفقرة (أ) من هذه المادة .
- ١١- دخل أي صندوق تقاعدي أو صندوق انخار أو أي صندوق آخر مماثل اذا وافق الوزير على الاعفاء .
- ١٢- فوائد اذونات الخزينة المعفاة بموجب قانون الدين العام وسندات التتمية واسناد قرض الخزينة وسندات المؤسسات العامة واسناد قرض الشركة المساهمة العامة .
- ١٣- ارباح سندات المقارضة الموزعة .

وقد تضمنت المادة (١٣) الاعفاءات الشخصية والعائلية والاعالة والدراسة الجامعية وكلها اعفاءات جزئية ، ومنها :
يتمتع الشخص الطبيعي بالاعفاءات التالية :

- مبلغ ١٠٠٠ دينار اعفاء شخصيا .
- مبلغ ٥٠٠ دينار عن زوجته وكل ولد من اولاده يتولى اعالته وعن كل من والديه اذا تولى اعالته .
- مبلغ ٢٠٠ دينار عن كل شخص تكون اعالته من مسؤولية المكلف شرعا وبعد اقضاء ١٠٠٠ دينار ويشترط في ذلك ان لا يمنح الاعفاء عن الشخص المعال الواحد لأكثر من مكلف معيل واحد .
- يتمتع الشخص الطبيعي الأردني باعفاء قدره (١٥٠٠) دينار في السنة اذا كان مكلفا وكان طالبا غير مبعوث في

جامعة أو كلية مجتمع أو معهد فوق مستوى شهادة الدراسة
الثانوية العامة . يسمح للشخص الطبيعي الاردني باعفاء
قدره (١٥٠٠) دينار في السنة لقاء الإتفاق على دراسة كل
ولد من اولاده أو على دراسة حفيده أو زوجه أو أخيه أو
أخته ممن يتولى اعالتهم .

ومما تضمنته المادة (١٤) .

- ١- يعفى من الضريبة ٥٠% من رواتب واجور وعلاوات ومكافآت
ومخصصات العاملين في الحكومة .
- ٢- يعفى من الضريبة ٥٠% من الاثنى عشر الفا الاولى و ٢٥%
مما زاد عن ذلك من رواتب واجور وعلاوات ومكافآت
ومخصصات العاملين من غير الجهات المنصوص عليها في
البند (١) .
- ٣- يعفى من الضريبة بدل الاجار على ان لا يزيد عن (٢٠٠٠)
دينار سنويا .
- ٤- يعفى من الضريبة المبلغ الذي يدفعه المقيم للمعالجة شريطة ان
لا يزيد على (٥٠٠٠) دينار في السنة للمعالجة في المملكة
وعلى (١٠٠٠٠) دينار خارجها .
- ٥- يعفى من الضريبة المبلغ الذي يدفعه المقيم للعلاج خارج
المملكة أو لمن يعول شريطة ان لا يزيد المبلغ على (٥٠٠٠)
دينار في السنة .

الفصل الثامن

الانعكاس الضريبي

يعرف انعكاس الضريبة بأنه عملية نقل المكلف للعبء الضريبي إلى أي شخص آخر ، والذي قد ينقلها إلى غيره .
هذا يدل على ان المكلف يقوم بدور المورد لحصول الضريبة للخزائن العامة دون ان يكون هو الدافع الحقيقي لها ، بل الذي يدفع الضريبة هو شخص آخر . من هنا يتم التمييز في المالية العامة ما بين المكلف القانوني والمكلف الحقيقي . المكلف القانوني هو الذي تتحقق عليه الضريبة ويتم تحصيلها منه . المكلف الحقيقي هو الذي يتحمل دفع الضريبة فعليا بعد ان تنعكس عليه وتستقر عنده .

ويكون الانعكاس الضريبي ذو شكلين :

الاول : انعكاس الضريبة إلى الخلف .

الثاني : انعكاس الضريبة إلى الامام .

انعكاس الضريبة إلى الامام هو الشكل الذي ينتقل فيه العبء الضريبي من الشخص الاول إلى الشخص الذي يليه في مرحلة تالية ، كانتقال الضريبة من المنتج إلى المستهلك ، أو من البائع إلى المشتري ، أو من رب العمل إلى العامل .

انعكاس الضريبة إلى الخلف هو الشكل الذي ينتقل فيه العبء الضريبي من الشخص التالي إلى الشخص الاول (الشخص في المرحلة السابقة) كانتقال الضريبة من العامل إلى رب العمل ، أو من المستهلك إلى المنتج .

والسؤال الآن كيف يتم نقل العبء الضريبي فعلا إلى الامام أو

إلى الخلف ؟

نقل العبء الضريبي إلى الامام يظهر في رفع اسعار المنتج من قبل المكلف أو تخفيض اجر العامل من قبل رب العمل . ويحدث هذا في فترات الازدهار الاقتصادي وتكون واضحة في حالة الضرائب غير المباشرة مثل ضرائب الانتاج أو المبيعات ، فضريبة المبيعات التي يلتزم بدفعها البائع يضيفها على المشتري عند شرائه للسلعة ، فالمشتري يدفع الضريبة فعليا بشكل غير مباشر .

اما نقل العبء الضريبي إلى الخلف فيظهر في تخفيض اسعار المشتريات من قبل المكلف أو مقدرة العامل على رفع اجرة فيتحمل ذلك رب العمل . ويحدث هذا في فترات الركود الاقتصادي حيث لا يستطيع المنتج ان يرفع سعر منتجاته لتغطية عبء الضريبة ، فيضطر دافع الضريبة ان يضغط بتخفيض اسعار المواد الاولية أو اجور العمال أو فوائد الأموال المقرضة .

في بعض الحالات يكون الانعكاس الضريبي كلي ، وذلك عندما يقوم المكلف بنقل المبلغ الاجمالي للضريبة التي دفعها على الآخرين . وقد يكون الانعكاس الضريبي جزئي . وذلك في حالة نقل جزء من المبلغ الضريبي إلى الآخرين .

ويوجد هناك اكثر من نظرية تفسر الانعكاس الضريبي منها :

١- نظرية الطلب والعرض . حسب هذه النظرية يتم نقل العبء الضريبي بما يتلائم مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية والنفسية القائمة والتي من الصعب التحكم بها

ولكنها تتجسد في قوانين الطلب والعرض . ففي سوق الاحتكار يتحكم المنتج في الكمية المعروضة من السلع وسعرها وبالتالي يكون قادر على نقل العبء الضريبي إلى الامام . هذا الامر يختلف في حالة المنافسة ، حيث تكاليف الإنتاج تؤثر على نقل العبء الضريبي إلى الامام أو إلى الخلف .

٢- نظرية كانار (Kanar) . حسب هذه النظرية فان الضريبة تصيب في بدايتها عدد من المكافئين القانونيين ولكنها في النهاية تتوزع على عدد اكبر من الأشخاص ويتحمل عبؤها الجميع بحيث لا يشعر بها أحد . واعطى مثال على ذلك كالمضرائب المفروضة على الارباح في الصناعة ، فصاحب المصنع ينقل العبء الضريبي إلى الامام وعلى سعر السلعة المنتجة التي يتحملها تاجر الجملة المشتري لتلك السلعة ، ويقوم الاخير بنقلها إلى تاجر التجزئة والذي بدوره ينقلها إلى المستهلك والذي يحاول ان ينقلها لغيره من خلال مطالبته برفع الاجور .

وجهت انتقادات لهذه النظرية من حيث عدم واقعيتها ، لان تطبيقها بحاجة إلى ظروف اقتصادية معينة من حيث الازدهار الاقتصادي أو الركود الاقتصادي وهذا من الصعب التحكم به ، كذلك قد لا يستطيع العامل المطالبة برفع اجره ... الخ ، من هنا نلاحظ انه من الصعب توزيع الضريبة على جميع الأشخاص بشكل عادل .

٣- النظرية الطبيعية . والتي تعتبر الأرض المصدر الرئيسي للثروة ، لذا فالضريبة لا تفرض الا على الربح واي ضريبة تفرض من قبل الدولة فان انعكاسها يعود في نهاية المطاف على الارض .

هذه النظرية طبقت في الماضي ولم يعد لها وجود في وقتنا الحالي ولا يؤخذ بها .

مما سبق نلاحظ انه من الصعب وضع امس ثابتة للانعكاس الضريبي ، لذا وضعت بعض لمعايير التي يمكن الأخذ بها لفهم ذلك :

١- بعض الضرائب قابلة للانعكاس الضريبي ، خاصة الضرائب غير المباشرة مثل ضرائب الإنتاج وضرائب الاستهلاك والضرائب الجمركية .

٢- بعض الضرائب نجد صعوبة كبيرة في انعكاسها الضريبي (نقل عبئها) ، مثل الضرائب على الأيراد العام التي تستقر على المكلف القانوني .

٣- بعض الضرائب غير قابلة للانعكاس الضريبي ، والذي يتحمل عبئها بالشكل النهائي هو المكلف القانوني مثل ضرائب الدخل وضرائب الاجور .

الفصل التاسع

اثر الضرائب

سنقوم الان بتوضيح أثر الضرائب على بعض المتغيرات سواء على المستوى القومي أو على المستوى الفردي ، والتي سنرتبها على النحو التالي :

١- اثر الضرائب على الاستهلاك والادخار .

ان فرض الضرائب يؤدي بشكل عام إلى تخفيض الاستهلاك ، وخاصة استهلاك اصحاب الدخول المحدوده ، لان اقتطاع جزء من دخولهم على شكل ضرائب يحد من قوتهم الشرائية ، لان الدخل المعد للاتفاق سوف ينخفض . نلاحظ هذا جليا في الدول النامية ، حيث تنسب الدخول واقتطاع جزء كبير من الدخل للاتفاق الاستهلاكي ، إذ تصل هذه النسبة في بعض هذه الدول إلى ٩٠% . كما ان استهلاك الاغنياء يتأثر من الضرائب ولكن بنسبة ضئيلة .

إلى جانب اثر الضرائب على الاستهلاك يوجد اثر على الادخار ، ولكن المتضرر من ذلك هم الاغنياء ، لان بإمكانهم ان يقتطعوا جزء من دخلهم على شكل ادخار ، فزيادة الضرائب يؤدي إلى تخفيض ادخارهم اما الفقراء فان تأثيرهم يكون قليل جدا ، لان ادخارهم منخفض جدا .

وفيما يتعلق بالضرائب غير المباشرة ، فيتوقف اثرها على نوع السلع التي تفرض عليها ، فالسلع الكمالية يكون الاقبال عليها

قليل لذا فان تأثير الضرائب عليها يكون متدني ، اما سلع الاستهلاك الجاري فان اثر الضرائب عليها يكون محدود لان الأفراد قد اعتادوا على استهلاكها .

٢- اثر الضرائب على الناتج القومي والدخل القومي .

أ- الآثار الانتعاشية .

يرى البعض أن فرض الضرائب يكون حافز لزيادة العمل والانتاج وبالتالي إلى زيادة الدخل القومي والناتج القومي . فعند قيام الدولة بزيادة الضرائب يقوم العمال بزيادة جهودهم للعمل الاكثر كي يزدوا من دخولهم لتغطية اعباء الضرائب الجديدة وليحافظوا على مستوى المعيشة الذي اعتادوا عليه قبل فرض الضرائب الجديدة .

اما بالنسبة للمنتج فانه يزد من إنتاجه كي يحافظ على مستوى الربح الذي اعتاد عليه أو يزد من هذا الربح وذلك لتغطية اعباء الضرائب الجديدة .

ب- الآثار الانكماشية .

يرى البعض ان فرض ضرائب جديدة يؤدي إلى تقليل الاستهلاك وبالتالي إلى تخفيض انتاج السلع الاستهلاكية والذي يرتبط معه تخفيض انتاج السلع الاستثمارية . إلى جانب ذلك فان فرض ضرائب جديدة يعني زيادة نفقات الانتاج مما يؤثر بالسلب على ربح المنتج أي تخفيض الربح وهذا يؤدي إلى تقليل ساعات العمل والانتاج . فالضرائب ادت بالتالي إلى تخفيض الدخل القومي والناتج القومي . وقد رأى بعض الكتاب ان الضرائب المباشرة الجديدة تؤدي إلى تخفيض الكفاءة

الانتاجية للعمال بسبب رغبتهم في زيادة عملهم (العمل ساعات اضافية) كي يزيدوا من دخولهم لمقابلة العبء الضريبي الجديد .

ج- اثر الضرائب على الدخل والثروة .

تلجأ بعض الدول إلى اتباع سياسات مالية ضريبية من شأنها ان تعيد توزيع الدخل والثروة وذلك بفرض الضرائب التصاعديّة والضررائب على زيادة رأس المال والضررائب على الثروات المكتسبة ، والتي تؤثر على الأغنياء دون الفقراء . كما أن الدولة تفرض الضرائب على السلع الكمالية والتي يستهلكها بشكل واسع الاغنياء وليس الفقراء ، وب نفس الوقت تعفى السلع الأساسية من الضرائب والتي يستهلكها بشكل كبير الفقراء .

د- اثر الضرائب على الأسعار .

ان فرض ضرائب جديدة يؤدي في المدى القصير إلى انخفاض أسعار السلع والخدمات ، لان الطلب عليها يقل ، فتتخفّض الأسعار . وهذا لا يدوم طويلاً لان انخفاض الضرائب تحدث انخفاض في المدخرات وبالتالي انخفاض الاستثمار والانتاج مما يعني انخفاض في عرض السلع والخدمات مما يؤدي إلى ارتفاع اسعارها . وفي حالة الضرائب غير المباشرة تكون النتيجة نفسها لان المستورد أو المصدر أو المنتج أو البائع يضيف مبلغ الضريبة الجديد على سعر السلعة والتي يتحملها في معظم الاحيان المستهلك .

الوحدة الخامسة

الإيرادات من الرسوم

تعتبر الإيرادات من الرسوم ، إيرادات غير عادية (غير ضريبية) لأنها لا تتكرر بانتظام في الموازنة العامة . وهذا ينطبق على الغرامات والأتاوات والقروض ... الخ .

ويعرف الرسم بأنه مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من المنتفع مقابل خدمة يطلبها ويحصل عليها من الدولة فقد تكون الخدمة على شكل عمل قام به موظف الدولة لاتجاز معاملة جواز سفر لمواطن أو حصول المواطن على رخصة سواقة أو قيام المحكمة النظر في المنازعات بين الأفراد ... الخ .

مما سبق نستنتج الخصائص الرئيسية التالية للرسوم :

١- الرسم تحصل عليه الدولة . وذلك من خلال مؤسساتها ودوائرها المختلفة .

٢- الرسم يجبي بشكل مبالغ نقدية . فالاصل في الرسم ان يجبي بشكل نقدي ، الا في بعض الاستثناءات كالحروب التي يمكن ان تجبي فيها الرسوم بشكل عيني كالسلع مثلا .

٣- تحدد قيمة الرسم بقانون . فاي رسم لا يجبي الا ضمن القانون سواء بالطريقة أو حجم المبلغ وبغض النظر عن الوضع المالي للفرود .

- ٤- يدفع الرسم مقابل خدمة خاصة يحصل عليها الفرد . فالدولة ملزمة ان تقدم الخدمة لطلابها ، مقابل ذلك يدفع الفرد مبلغ من المال . فلا يمكن ان تجبر الدولة أي شخص ان يطلب خدمة لا يريد لها .
- ٥- يدفع الرسم بشكل اجباري . مجرد طلب الفرد للخدمة من الدولة وحصوله عليها وجب عليه دفع الرسم .

اقسام الرسوم :

- ١- رسوم ادارية . وهي كثيرة مثل رسم التعليم ، رسم شهادة الميلاد رسم جواز السفر ، رسم تسجيل عقار ... الخ .
- ٢- رسوم اقتصادية . وهي ايضا كثيرة مثل رسم الهاتف ، والبريد والكهرباء ... الخ .
- ٣- رسوم القضاء . وهي التي تدفع مقابل نظر الدولة (المحاكم) في الخصومات ما بين الأفراد .

طرق دفع الرسوم :

- ١- دفع الرسم بالطوابع . يقوم أي شخص طالب الخدمة من الدولة بشراء طوابع بقيمة محددة ويصنفها على معاملة طلب الخدمة التي يريد لها .
- ٢- دفع الرسم بشكل فوري . يقوم الشخص طالب الخدمة بدفع مبلغ من المال لمحاسبات دوائر الدولة بشكل مباشر ويحصل على وصل مقابل ذلك ، يبرزه حين حصوله على الخدمة .

٣- دفع الرسم للذوات الحكومية . يدفع مبلغ من الرسم إلى إدارات الدولة بموجب كشوف معدة مسبقاً محدد فيها أسماء المستفيدين والمبالغ الواجب عليهم دفعها مثل رسوم العقارات .

الفرق بين الرسم والاتاة .

تعرف الاتاة بأنها مبلغ من المال يدفعه صاحب العقار للدولة مقابل قيام الأخيرة بعمل مما أدى إلى ارتفاع قيمة العقار دون أن يطلب مالكة تلك الخدمة أو أن يبذل أي جهد في ذلك . كأن تقوم الدولة بشق طريق فتزيد قيمة الأرض أو أن تبني مستشفى أو جامعة فتزيد قيمة الأرض المحاذية لها . هذا الأمر لا تطبقه جميع الدول بل البعض منها مثل دول السوق الأوروبية المشتركة .

أما الفرق بين الرسم والاتاة فيتمثل في :

أ- الرسم يدفع مقابل خدمة يطلبها الشخص بمحض إرادته أما الاتاة فتدفع بشكل إجباري من قبل الشخص مالك العقار .

ب- الرسم يدفع مقابل خدمة خاصة . أما الاتاة فتدفع مقابل خدمة عامة قامت بها الدولة .

ج- الرسم يتكرر دفعة كلما طلب الشخص الخدمة . أما الاتاة فتدفع مرة واحدة .

أما أوجه الشبه ما بين الرسم والاتاة فيمكن في ارتكازهما على عنصر المنفعة . فالرسم يعود بالمنفعة الخاصة على دافعه . أما الاتاة فتعود بالمنفعة العامة العائدة على مالك العقار .

الفرق بين الرسم والغرامة .

تعرف الغرامة بأنها مبلغ من المال تقره الدولة على أي شخص يخالف القانون . مثل مخالفة بناء أو مخالفة إشارة مرور ...الخ .

أما الفرق بين الرسم والغرامة فيكمن في :

أ- الغرامة تدفع بسبب مخالفة للقانون . الرسم يدفع دون وقوع مخالفة للقانون .

ب- الغرامة تدفع دون ان يطلبها الشخص (تدفع جبرا) . الرسم يدفع مقابل خدمة يطلبها الشخص .

ج- الغرامة لا تعود بالنفع المباشر على الفرد (بمثابة عقاب) ، الرسم يعود بالنفع المباشر على الفرد .

الفرق بين الرسم والضريبة .

أ- الضريبة تدفع بلا مقابل (لا يجوز للمكلف طلب خدمة مقابل دفع المبلغ الضريبي) . الرسم يدفع مقابل خدمة يطلبها الشخص .

ب- الضريبة تدفع بشكل نهائي (لا يجوز استرجاعها) . الرسم يمكن استرجاعه أو جزء منه .

أما أوجه التشبه بينهما فتتمثل بأن كلاهما يفرض بشكل جبري . فالضريبة ملزمة للمكلف بالدفع كذلك الرسم ملزم بالدفع لمن يطلب الخدمة .

الوحدة السادسة

الإيرادات من القروض

تعريف القرض .

هو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من الأفراد أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية المحلية أو الدولية مع التعهد برد المبلغ المقرض والفوائد المترتبة عليه في التاريخ المحدد للتسديد وفقا لشروط العقد .

خصائص القرض العام .

- ١- يتم إبرام القرض بصورة اختيارية . فالدولة لها مطلق الحرية في طلب الحصول على قرض من عدمه . كما ان الجهة المقرضة لها الحرية في منح القرض للدولة طالبة له ولها الحق في رفضه ، وهذا هو الاساس في القرض ، خاصة القروض الخارجية ، فلا نجد دولة أو مؤسسة خارجية اجبرت على منح دولة اخرى قرض طلبته . اما فيما يتعلق بالقروض الداخلية فنخرج عن هذه القاعدة في بعض الاحيان وبشكل استثنائي ، فيمكن ان الدولة ان تقرض على مواطنيها الاكتتاب في بعض القروض خاصة وقت الحروب .
- ٢- يدفع القرض بشكل مبلغ من المال . والشائع في القروض ان تدفع بشكل نقدي سواء بالعملية المحلية أو بأي عملة اخرى ،

ويورد إلى خزانة الدولة بهذا الشكل النقدي . الاستثناء في القرض ان يدفع بشكل عيني ، حيث يعقد القرض لتمويل مشروع معين أو انجاز خطة تموية معينة من خلال منتوجات الجهة المقرضة ، وهذا منتشر في الدول النامية .

٣- تتعهد الدولة بإعادة القرض إلى الدائن مع الفوائد السنوية المترتبة عليه ضمن الشروط المتفق عليها . لذا يطلق على القرض " ضريبة مؤجلة " .

٤- يستند القرض إلى تشريع . فتقوم الحكومة بإبرام القرض استنادا إلى اذن مسبق يصدر من قبل السلطة التشريعية .

اسباب اللجوء إلى القروض العلمية .

- ١- توفير الأموال اللازمة للدولة في بعض الظروف الطارئة .
- ٢- تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية .
- ٣- زيادة معدلات النمو الاقتصادي من خلال استخدام وسائل حديثة في الانتاج ، وتطوير وتحديث وسائل وادوات الانتاج القائمة .
- ٤- تحقيق الاستقرار الاقتصادي ، من خلال اقامة المشاريع التي توفر فرص عمل وتزيد من الانتاج والاستهلاك والدخول .

أنواع القروض .

تنقسم القروض إلى ثلاثة انواع رئيسية وهي : القروض من حيث المصدر والقروض من حيث حرية المكنتب والقروض من حيث المدة .
اولا : القروض من حيث المصدر . وتنقسم إلى :

أ- القروض الداخلية .

وهي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الافراد أو المؤسسات في اقليمها بغض النظر عن جنسيتهم ، سواء اكانوا مواطنين ام اجانب .

وتتمتع الدولة بالنسبة للقروض الداخلية بحرية كبيرة ، اذ انها تضع شروط القرض ، وتحدد مدة القرض وكيفية السداد . وكذلك فان طاقة الدولة على الاقتراض الداخلي اكبر بكثير من طاقتها على الاقتراض من الخارج ، اذ انها لا تستطيع ان تملئ شروطها على دولة اخرى أو على المدخرين خارج حدود اقليمها . اما في الداخل فتعمل الدولة على نجاح قروضها باثارتها للروح الوطنية في نفوس المواطنين . كذلك فانها تطرح قروضها بعد دراستها للوضع الاقتصادي السائد ومعرفة العوامل المهيئة لانجاح القروض ، كتوفر المدخرات .

ب- القروض الخارجية .

وهي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الحكومات الأجنبية أو من هيئات ومؤسسات دولية .

وعادة ما تلجأ الدولة إلى الاقتراض من الخارج بسبب :

- ١- حاجتها لرؤوس الأموال وعدم كفاية المدخرات الوطنية .
- ٢- حاجتها إلى العملات الأجنبية (الصعبة منها) لتغطية عجز في موازنتها أو لدعم عملتها وحمايتها من التدهور .
- ٣- حاجتها للحصول على ما يلزم من سلع انتاجية واستهلاكية .

ومن الملاحظ ان سلطة الدولة في حالة الاقتراض الخارجي اقل منها في حالة الاقتراض الداخلي ، حيث انها لا تستطيع ان تجبر دولة اخرى على منحها قرضا . كما ان سلطة الدولة في التخفيف من هذه القروض محددة . وتتأثر الدولة المقرضة بالاحداث الاقتصادية التي تجري في الدولة المقرضة ، كما انها تتأثر بتقلبات سعر الصرف . وعلى الرغم من ان القروض الخارجية تؤدي إلى المساهمة في زيادة الانتاج في الداخل اذا احسن استخدامها ، لكنها تتضمن عبئا عند دفع اقساط القروض والفوائد المترتبة عليها . كذلك فان القرض الخارجي غالبا ما يتأثر بالسياسة وقد يؤدي إلى التبعية السياسية والاقتصادية اذا عجزت الدولة عن الوفاء بشروط القرض واصبحت تعتمد عليه بشكل دائم .

ثانيا : القروض من حيث حرية المكتتب . وتنقسم إلى :

أ- القروض الاختيارية .

الاصل في القروض ان تكون اختيارية ، وتترك الدولة الحرية للأفراد والهيئات في الاكتتاب دون اكراه . فيكون الدافع للاكتتاب هو كون العملية مجزية ماديا نتيجة سعر الفائدة المرتفع أو كفالة الدولة لدفع قيمة القرض عند الاستحقاق .

ب- القروض الاجبارية .

عندما تخشى الدولة عدم اقدام مواطنيها أو الهيئات الوطنية على الاكتتاب تعتمد إلى الضغط للحصول على المبلغ اللازم له ، وتلجأ

الدولة إلى هذا الأسلوب الاستثنائي في الاوقات التي تعقب الحروب ، أو لمقاومة التضخم . والقروض الاجبارية تتم نتيجة ضعف الثقة في الدولة في الوقت الذي تكون فيه بحاجة ماسة للاموال أو لتحقيق أهداف اقتصادية كتحقيق الاستقرار النقدي ولم يتوفر المال اللازم لذلك .

ثالثا : القروض من حيث مدتها . وتنقسم إلى :

أ- القروض المستديمة أو المؤبدة .

هي القروض التي تعقدها الدولة دون ان تحدد ميعاد لسداد قيمتها . فهذه القروض مؤبدة والدولة مجبرة على سدادها ، ولكنها حرة في سدادها في أي وقت تشاء .

وتمتاز هذه القروض بأنها تترك للدولة اختيار الوقت الملائم للسداد ، الا انه يخشى ان لا تسمى الدولة للوفاء بقيمة هذه القروض فتراكم الديون وتؤثر في كيانها المالي .

ب- القروض القابلة للاستهلاك .

ويقصد بها القروض التي تتعهد فيها الدولة بالوفاء لسداد قيمتها عند تاريخ معين . وتنقسم القروض القابلة للاستهلاك إلى :

١- قروض قصيرة الاجل " الدين السائر " .

تعقد هذه القروض لسد حاجات نقدية مؤقتة للخزانة العامة أو لتغطية عجز حقيقي في الموازنة العامة اذا لم تكن الظروف مواتية لاصدار قروض طويلة الاجل . وتتكون القروض في هذه الحالة من اذونات الخزينة . وهي نوع من السندات الانثوية تتعهد فيه الدولة بدفع

مبلغ معين في تاريخ لاحق . وتكون مدة القروض قصيرة الاجل في العادة ما بين ثلاثة شهور وسنة .

ولاذنونات الخزانة عدة ميزات منها انها تصل إلى موارد قد لا يمكن اقتراضها بواسطة السندات طويلة الاجل ، وتقبل البنوك والمؤسسات على استثمار ما لديها من اموال فائضة بصفة مؤقتة فيها ، نظرا لما تتمتع به هذه الازنونات من سيولة ولقلة الاضرار التي يتعرض لها المقرضون .

ويوجد هناك ازنونات الخزانة غير العادية وهي التي يزيد ميعاد استحقاقها على السنة وقد يصل إلى خمس سنوات . وتستخدم لتغطية عجز حقيقي في الموازنة العامة .

٢- القروض الطويلة والمتوسطة الاجل .

ليس هناك فرق دقيق بين هذين النوعين من القروض . فالقروض الطويلة الاجل تزيد مدتها على العشرين سنة . اما القروض متوسطة الاجل فتتراوح مدتها ما بين خمس سنوات إلى عشرين سنة والواقع ان مدة القروض غالبا ما تحدد بناءا على اعتبارات كثيرة منها : حالة السوق المالية ، المدة التي تحتاج فيها الدولة للاموال ، طبيعة المشاريع التي ستمول عن طريق هذه القروض كما ان وضع الدولة الائتماني غالبا ما يكون له دور في تحديد مدة القرض ويعقد هذا النوع من القروض لتمويل المشاريع الائتمانية التي تتطلب وقتا كبيرا لتنفيذها ، ويمكن القول ان السندات الحكومية ما هي الا نوع من انواع القروض متوسطة الاجل حيث تتراوح مدتها بين خمس إلى عشر سنوات في معظم دول العالم .

الحكومة الاردنية لجأت إلى هذا النوع من الاقتراض " السندات " لأول مرة عام ١٩٧١ كوسيلة لتجميع المنحدرات من الأفراد وتوجيهها نحو المجالات الانتاجية وكمورد مالي للخزانة لمواجهة التزايد في اتفاقيها الائتماني خاصة بعد ان اخذ الاردن في التخطيط الاقتصادي .

اسلوب تنظيم القروض .

نعني بتنظيم القروض الأسلوب العلمي المتبع لاصدار القروض وهذا يتطلب مجموعة من الاجراءات لتحديد مبلغ القرض ، معدل الفائدة ، سعر اصدار سندات القرض ، فئات سندات القرض ، كيفية الاكتتاب في القرض ، ضمان القرض وكيفية تسديد القرض .

فما يتعلق بمبلغ القرض فان الدولة تقوم بتحديدده ، حسب الحاجة له والظروف التي تمر بها . ومعدل الفائدة اما ان يكون اسمي أو حقيقي . معدل الفائدة الاسمي يكون مثبت في سند الإصدار . ومعدل الفائدة الحقيقي يقدر نسبة إلى رأس المال المنفوع فعلا للحصول على سند القرض .

مثال : السعر الاسمي لقرض ما " ٢٠ دينار ، عرض للاكتتاب العام بسعر " ١٦ دينار ، بمعدل فائدة مقداره ٨% . فكم يكون معدل الفائدة الحقيقي ؟ .

$$\text{معدل الفائدة الحقيقي} = \frac{16}{8} \times 100\% = 200\%$$

وعندما تصدر الدولة السندات ، فإن منها يكون ذوقاً واحد (مثلاً القيمة الاسمية لكل سند ٥ دنانير) ومنها ما يكون متعدد الفئات (مثلاً في نفس القرض تكون القيمة ٥ دنانير ، ٧ دنانير وعشرة دنانير) . ولسندات القرض سعر اصدار اسمي ، وهو السعر الذي تصدر فيه سندات الاقراض . فإذا ما اكتتب بنفس القيمة الاسمية وكانت هذه القيمة مساوية تماماً للقيمة الحقيقية التي قبضتها الدولة نحصل على " سعر التعادل " وهو السعر الذي تساوت فيه القيمة الاسمية لسند القرض مع القيمة الحقيقية التي بيع فيها . لكن في بعض الاحيان تكون القيمة الاسمية اكبر من القيمة الحقيقية التي بيع فيها سند القرض للتشجيع على الاكتتاب ، لكن عندما يسترد المكتتب قيمة القرض بعد انتهاء مدته فإنه يحصل على القيمة الاسمية وليس القيمة الحقيقية التي دفعها ، فهو يربح اذن الفرق بين المبلغ الذي دفعه فعلاً وبين المبلغ الاسمي للسند ، والذي يطلق عليه " علاوة تسديد " .

ونحن نعلم ان القروض تصدر بقانون ، لذا فإن لها اشكال قانونية متعددة ، فنجد مثلاً السندات لحاملها ، والسند الاسمي والسندات المختلطة .

يعرف السند الاسمي بأنه الذي يدون عليه اسم المشتري ، ويسجل هذا الاسم في سجلات ائتمنها الدولة مسبقاً . ولا يحق لأي شخص ان يقبض الفوائد الا صاحب السند أو من يفوضه قانوناً . من هنا في حالة فقدان السند فلا يشكل ذلك أي ضرر على صاحبه ، لان اسم المشتري كما ذكرنا مدون في سجلات رسمية . وفي حالة رغبة صاحب السند ببيعه فإن الامر يتطلب اجراءات حتى يدون اسم المشتري الجديد في

السجلات الرسمية ويحمل محل اسم البائع للسند . والمؤسسات على استثمار ما لديها من اموال فائضة بصفة مؤقتة فيها ، نظرا لما تتمتع به هذه الاذون من سيولة ولقلة الاخطار التي يتعرض لها المقترضون . ويوجد هناك اذونات الخزانة غير العادية وهي الاذون التي يزيد ميعاد استحقاقها على السنة وقد يصل إلى خمس سنوات . وتستخدم هذه الاذون لتغطية عجز حقيقي في الموازنة العامة .

يعرف السند لحامله ، بانه لا يكتب عليه اسم المشتري ولا يسجل اسمه في سجلات خاصة معدة مسبقا ، من هنا فان كل من يحمل السند هو صاحبه ، وبالتالي يحصل حامله على الفوائد المقررة مسبقا . هذا الامر يشكل خطرا على مشتري السندات عند ضياعها ، كما ان بيعها لا يحتاج إلى اجراءات تسجيل .

اما السندات المختلطة . فهي مزيج ما بين السندات الاسمية والسندات لحاملها من حيث ان اسم المشتري مدون في سجلات رسمية ، فملكية السند لا تنتقل لحامله عند الضياع بل يجب ان يغير اسم المشتري الجديد في نفس السجلات ، وب نفس الوقت فان الفوائد يحصل عليها كل من يحمل كوبونات السند ، لذا فان ضياعها يفقد المشتري الاصلية قيمتها .

والسؤال الآن ، كيف يتم لاكتتاب في القروض ؟

هناك اكثر من طريقة لتحقيق ذلك منها الاكتتاب المباشر عن طريق الدولة ، أو عن طريق البورصات المالية أو عن طريق المزاد العلني .

يتم الاكتتاب عن طريق الدولة ، بطرحها لسندات القرض مباشرة على جميع الأشخاص دون وساطة احد ، وذلك من قبل البنك المركزي ، الذي يعلن عن عدد سندات القرض ، وقيمتها ، وفترة السداد ونسبة الفائدة .

والاكتتاب عن طريق البورصات المالية . تتم بطرح الدولة سندات القرض في الاسواق المالية للاكتتاب بها ، وهنا تتعرض هذه القروض لقوانين العرض والطلب ، لذا يستخدم هذا الأسلوب بشكل محدود من قبل بعض الدول خاصة للقروض الصغيرة .

اما الاكتتاب عن طريق البنوك . فتقوم الدولة بالاتفاق مع احد البنوك العاملة أو مع اكثر من بنك ببيع السندات القرض لجميع الأشخاص على ان يشتري البنك بنفسه ما زاد منها بسعر اقل من سعر التعادل .

واخيرا الاكتتاب عن طريق المزاد العلني . إذ تقوم الدولة بتحديد سعر ادنى لسند القرض وتعرضه على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين للاكتتاب ومن يدفع نفس السعر ، واعلى منه ، يحصل على سندات القرض ، بعد كل هذا قد يسأل الدارس نفسه ، ما هي الضمانات التي يحصل عليها المكتتب بالقروض ؟ وما هي الطريقة التي تسند فيها الدولة قيمة هذه القروض ؟

لقد مر معنا ان القروض من حيث المصدر تكون اما داخلية أو خارجية . فالنسبة للقروض الداخلية فلا تقدم الدولة ضمان لها ، علما بأنها تلتزم بسداد قيمة القرض بعد انتهاء مدته وتدفع الفوائد المترتبة عليه مرة أو مرتين في السنة حسب الشروط المعلن عنها .

أما بالنسبة للقروض الخارجية فإن الأمر يختلف ، إذ لا يوجد سلطة سيادية أو قانونية للدولة في الخارج كما هو الحال على مواطنيها في الداخل ، من هنا يوجد ضمانات للقروض الخارجية منها :

١- ضمانات نقدية . تحتفظ الدولة باحتياطي نقدي بالعملة الصعبة أو بالمعادن الثمينة مثل الذهب أو ب كليهما معا . فتتعهد الدولة المقرضة بسداد قيمة القرض بما لديها من احتياطي نقدي . وتكمن الخطورة في حالة اعتماد الدولة كلياً على السداد بهذا الأسلوب وبنفاذ ما لديها من احتياطي . وكثير من الدول النامية تعاني من هذه المشكلة .

٢- ضمانات عينية . تلجأ بعض الدول لا تستخدم مواردها سواء ثرواتها الطبيعية (نفط ، حديد ...) أو مصادر الإيرادات العامة (الضريبة ، الرسوم ، ...) لسداد قيمة القرض وما يترتب عليه من فوائد . وهذا يقلل كاهل الدولة اقتصاديا وماليا ويجعلها تفقد مصدر رئيس للتطوير والتنمية والتحديث . وكم من الدول النامية أصبحت مواردها الرئيسية وثرواتها الطبيعية مسخرة للدول المقرضة .

٣- ضمانات شخصية (الكفالة الدولية) . في حالة تعثر استخدام الضمان الأول والثاني آنف الذكر ، تلجأ الدولة المقرضة إلى دولة ثالثة لتضمنها عند الدولة الثانية المقرضة . وهذا يتطلب وجود تعاون وتنسيق اقتصادي وسياسي ومالي إلى جانب وجود مصالح مشتركة بين الدولة طالبة القرض والدولة الكافلة .

وفيما يتعلق بالكيفية التي يتم فيها تسديد القرض ، فيمكن اجمالها بالنقاط التالية :

١- التسديد عند حلول موعد الاستحقاق . ففي الوقت الذي يحل فيه تاريخ تسديد قيمة القرض ، على الدولة ان تعيد تلك القيمة لصاحب القرض دون تأخير . هذا الامر يعتمد على قوة الدولة ماليا ومدى مصداقيتها ، وان حصل ذلك فانه يزيد من ثقة جمهور المكنئين بها .

٢- التسديد بالاستهلاك . فتقوم الدولة بتسديد قيمة القرض على مراحل ، وليس دفعة واحدة . وتعتمد الدولة إلى هذا الأسلوب في حالة شعورها بصعوبة تسديد قيمة القرض ودفع الفوائد المترتبة عليه في الوقت المحدد دفعة واحدة . ومن السهولة بمكان ان تستخدم هذه الطريقة في حالة القروض المؤبد ، حيث الدولة حرة في تحديد كيفية ووقت السداد ، وهذا ما يسمى بالاستهلاك الاختياري . اما في حالة القروض المحدد باجل ، حيث يتم تحديد وقت السداد مسبقا عند الإصدار ، وأرادت الدولة ان تسدد قيمته قبل تلك الفترة على فترات أو دفعة واحدة فيسمى عندئذ بالاستهلاك الاجباري .

ويوجد هناك أسلوب فني تستخدمه الدولة للتسديد بالاستهلاك ، فاما ان تقوم باستدعاء مجموعة محددة من سندات القرض كل سنة ، وبطريقة القرعة البحتة ، وتسديد قيمتها ، وهو ما يطلق عليه بالاستهلاك عن طريق القرعة . أو تقوم بشراء سندات

القرض من مالكيها في السوق المالي ، مثلها مثل أي شخص اعتباري أو طبيعي آخر وبالسعر السائد في السوق ، إلى ان يتم شراء جميع سندات القرض ، وهو ما يطلق عليه بالاستهلاك عن طريق الشراء في البورصة المالية . أو ان تدفع جزء من قيمة القرض لصاحبه كل سنة مع الفائدة المترتبة على ذلك ، إلى ان يتم استهلاكه كلياً ، وهو ما يطلق عليه بالاستهلاك عن طريق الاقساط .

٣- التسديد بالتثبيت . إذ تلجأ الدولة من تحويل القرض قصير الاجل عند حلول وقت سداه إلى قرض مؤبد طويل الاجل يطلق عليه بالقرض الؤبد أو المثبت . وقد يتم ذلك بالاكراه ، وتخالف الدولة في هذه الحالة الشروط المتفق عليها عند اصدار القرض ، وقد يتم بحرية المكتتب ، فمن يقبل هذا الأسلوب له ذلك ومن لا يرغب بإمكانه استعادة قيمة قرضه .

٤- التسديد بالتبديل . حسب هذه الطريقة يتم تبديل قرض بقرض آخر . فقد يكون استبدال قرض مؤبد إلى قرض قابل للاستهلاك ، أو استبدال قرض ذو اقساط وفوائد سنوية إلى اقساط وفوائد مدى الحياة ، تنتهي بوفاء المالك . والاسلوب الفني المتبع لطريقة التبديل اما ان يتم بالاجبار ، حيث تجبر الدولة حاملي سندات القرض ذو الفائدة العالية باستبداله بسندات قرض جديد بفائدة اقل ، وهذا الأسلوب مخالف لشروط القرض ، لذا تلجأ الدولة له في حالات استثنائية كالازمات الاقتصادية أو الحروب ، لانه يسيء لشخصها

ويزعزع ثقة المواطنين بها . ومن هنا يوجد التبديل بالطريقة الاختيارية ، حيث تعطي الدولة الحرية المطلقة لحاملي سندات القرض القديم باستبداله بقرض جديد ذو الفائدة الأقل ، ومن الطبيعي ان لا يقدم الأشخاص على ذلك ، لانهم لن يرضوا بالفوائد المتدنية ، الا اذا حصلوا على مزايا وحوافز من الدولة ، فتقدم لهم اعفاءات ضريبية على السندات أو تلتزم بعدم تحويلها إلى سندات مؤبدة أو ان تقبل سندات القرض لسداد أي التزام ضريبي آخر عليهم ... الخ . وفي بعض الحالات تلجأ الدولة إلى طريقة التبديل شبه الاجباري ، حيث تقوم باصدار قروض جديدة بفائدة منخفضة وبنفس الوقت بتسديد القروض القديمة ذات الفوائد العالية ، ولصاحب القرض الحرية المطلقة اما باستبدال القرض القديم بالقرض الجديد أو باستلام قيمة القرض القديم الذي يملكه . هذا الأسلوب مخالف لشروط القرض اذا كان من النوع المحدود المدة لذا لا يستخدم الا في الحالات الاستثنائية ، ولكنه قانوني بخصوص القروض المؤبدة .

لاحظنا ان أي طريقة تستخدمها الدولة لتسديد قيمة القرض ، بحاجة إلى اموال ، فكيف توفر الدولة هذه الأموال ؟ هناك أكثر من أسلوب تتبعه الدولة لهذا الغرض ، منها أسلوب فرض الضرائب الجديدة ، إذ تلجأ الدولة إلى زيادة سعر الضرائب القائمة أو فرض ضرائب جديدة لتوفير المال اللازم لتغطية قيمة القرض . هذا الأسلوب له اثار سلبية على المواطنين خاصة اذا كانت

الظروف الاقتصادية والمالية والاجتماعية التي يمرون بها صعبة ، من هنا يكون استخدام هذا اسلوب استثنائيا .

وقد تلجأ الدولة إلى إصدارات جديدة ، فتصدر قروض جديدة كي تحصل على الأموال ، والتي بها تسدد قيمة القروض القديمة .

ويوجد اسلوب الموازنة والذي بموجبه تخصص الدولة بند من بنود الموازنة كل سنة لتغطية قيمة القروض أو قد تستخدم الفائض في الموازنة لسداد قيمة القرض ، هذا الأسلوب يكون على حساب مشاريع تنمية أو تطوير وتحديث ينبغي على الدولة أيضا القيام به .

وفي بعض الاحيان تأسس الدولة صندوقا للاستهلاك تخصص له رأس مال تأسيسي ويرقد بالمال بشكل مستمر اما من الموازنة أو من بعض الإيرادات العامة للدولة مثل الضرائب ، ويطلق عليه صندوق الاستهلاك . حيث يقوم هذا الصندوق بشراء سندات القروض من البورصات المالية . هذا الأسلوب لا يستخدم الا في بعض الدول مثل فرنسا وبريطانيا وقد استخدمته سوريا ومصر في منتصف هذا القرن .

ومن اسهل الطرق لتغطية استهلاك القروض هو الامتاع عن تسديدها وهو ما يسمى " بافلاس الدولة " كما حصل في البرازيل والارجنتين في بداية هذا القرن . واذا حصل ذلك فلا يستطيع الاشخاص المكتسبين رفع دعوى قضائية على الدولة ، لان الافلاس لا يعني نفس المفهوم في القانون الخاص . وتلجأ الدولة لهذا الأسلوب في حالات اضطرارية منها تغيير النظام السياسي كما حصل في روسيا سنة ١٩١٧ أو عدم مقدرة الدولة فعلا على التسديد من الناحية المالية .

كيفية تشجيع الدولة على الاكتساب .

- ١- إعفاء فوائد السندات من الضرائب .
- ٢- الضمان بعدم حجز السندات .
- ٣- ان يكون سعر الفائدة ، الحقيقي اعلى من سعر الفائدة الاسمي (عن طريق البيع بخصم اصدار) .

اثار القروض .

يرى بعض المفكرين ان للقروض اثار ايجابية إلى جانب اثارها السلبية اما الآثار الايجابية فتتمثل في رفد خزينة الدولة بالمال ، إذ تعتبر القروض مصدر من مصادر الإيرادات العامة ، خاصة في الدول النامية ، التي تعاني من عجز في موازنتها العامة وقد لا تستطيع الاعتماد على الضرائب والرسوم لتمويل هذا العجز ، وحيثا قد لا تكفي القروض الداخلية لتحقيق هذا الهدف ، لضعف المدخرات الوطنية وتدني الدخل فتلجأ إلى الاقتراض من الخارج . كما يرون ان استخدام القروض في مشاريع صناعية يساعد على خلق فرص عمل مما يعني ايجاد دخول للأفراد وتحسين ميزان المدفوعات والتخفيض من الواردات .

إلى جانب ذلك يوجد هناك كم هائل من الآثار السلبية ، خاصة في الدول النامية التي أصبحت تعتمد إلى حد كبير على القروض الخارجية ، أولى هذه النتائج السلبية ، هي التبعية السياسية ، فمن المنطقي ان يملئ الدائن على المدين الشروط التي تلائم الاول وتحقق اهدافه ، وهذا ما نلمسه في الدول النامية التي فقدت بعضها الاستقلالية

في اتخاذ القرار السياسي جزئيا أو كليا بسبب عدم مقدرتها على سداد
اقساط القروض أو الفوائد المترتبة عليه .

اما الآثار الاقتصادية فهي كثيرة منها التبعية الاقتصادية ، إذ تعتمد
الجهة المقرضة على فرض شروط اقتصادية على الدولة المقرضة كي
تقي بالتزاماتها بتسديد القرض وفوائده فنلاحظ كثرة الضرائب في الدول
النامية أو رفع الدعم عن السلع الاساسية أو تخفيض قيمة العملة أو بيع
الدولة لاملاكها وحصولها في المشاريع الانتاجية والخدمية ... الخ .
كي تقي بشروط القرض ، وان لم تستطع يوجد ما يطلق عليه باعادة
جدولة الديون والذي تكون نتائجه اسوء على الاقتصاد من ذي قبل .

ومن الآثار الاقتصادية ايضا ظهور ما يعرف " التمويل بالعجز "
خاصة في الدول النامية ، إذ ان قروض الدول النامية ، خاصة
الخارجية منها ، يتم تغذيتها بمصرف الإصدار والممثل باصدار اسناد
دين عام جديد أو اصدار نقد جديد ، فتزيد كمية النقود المعروضة
والمندولة مما يعني بروز كتلة نقدية ضاغطة ، تزيد من الكمية
المطلوبة على السلع والخدمات ، ويقابلها ضعف في الانتاج مما يجبر
الدولة على الاستيراد من الخارج لتغطية الطلب المتزايد على السلع ،
وهذا يعني زيادة الديون من الخارج واللجوء لاقتراض جديد ، هذا
الوضع يؤدي إلى اصدار نقد جديد لمقابلة الطلب المتزايد مع وجود
انتاج ضعيف غير قادر على تلبية الطلب ... وهكذا ، وهذا ما
يسمى " التمويل بالعجز " .

وتؤدي القروض الداخلية إلى حدوث حالة من الانكماش
الاقتصادي ، لان القرض يؤدي إلى اقتطاع جزء من الدخل

لحساب الادخار ويقل الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري بالنسبة
لل فرد ، اما الدولة فيخلق لها ذلك فائض مالي ، لانها هي التي حصلت
على قيمة القروض ، وفي الحالة التي لا تستطيع فيها استخدام هذا
الفائض المالي في العملية الانتاجية يؤدي ذلك إلى تقليل الانتاج وخلق
حالة من الانكماش .

الوحدة السابعة

النفقات العامة

تعريف النفقة العامة : تعرف النفقة العامة بأنها مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة بواسطة إداراتها ومؤسساتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة لإشباع حاجات عامة .

عناصر النفقة العامة (خصائصها) :

١- النفقة العامة مبلغ نقدي .

فليس من المنطق أن تكون النفقة العامة على شكل عيني ، علما أن هذا الشكل قد وجد في العصور القديمة ، إذ كانت النفقة إما أن تكون على شكل نقدي أو على شكل عيني . ولكن مع تطور الدولة وتعدد مؤسساتها وكثرة حاجات أفرادها أصبحت النفقة العامة تحمل الشكل المالي النقدي . لأن النقود أصبحت وسيط للتبادل ، ومن السهل على السلطة التشريعية أن تراقب الإنفاق النقدي .

٢- مصدر النفقة العامة خزينة الدولة .

فالجهة الوحيدة التي تتولى عملية الإنفاق العام هي الدولة من خلال أجهزتها المختلفة ، ضمن القوانين المعمول فيها والمقررة من السلطة التشريعية . وفي الحالات التي تقدم أي جهة سواء أفراد أم مؤسسات ، تبرع لبناء مسجد أو مدرسة أو مستشفى ، فلا يعد هذا نفقة عامة ، لأنه لم يخرج من خزينة الدولة .

٣- ترتبط النفقة العامة بهدف تلبية الحاجات العامة .

فلا يجوز ان يكون الإنفاق العام لتلبية مصالح شخص بعينه سواء اكان مواطنا ام مسؤولا ، بل الاصل في النفقة العامة ان تخدم المصالح العام وتلبي حاجات عامة مثل المحافظة على الامن الداخلي أو حماية حدود الدولة من أي عدوان خارجي أو تعجيل التنمية الاقتصادية... الخ . وقد مر معنا الفرق بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة .

أنواع النفقات العامة (تقسيماتها) :

لا يوجد تقسيم أوحده تتبعه جميع الدول ، للنفقات العامة ، فكل دولة تتبع التقسيم الذي يتلائم وظروفها الاقتصادية والمالية والاجتماعية . وقد اجمع معظم علماء المالية العامة على تقسيم النفقات العامة تقسيما نظريا علميا وتقسيما وضعيا .

اولا : التقسيم النظري العلمي للنفقات العامة .

يندرج تحت هذا التقسيم اكثر من نوع للنفقات العامة ، فنجد :

١- النفقات العامة من حيث اهدافها . وتنقسم إلى :

أ- نفقات الدفاع والامن الداخلي .

ب- نفقات الرفاه الاجتماعي والخدمات الاجتماعية . وهي تلك التي

تتفق على الصحة والتعليم والسياحة ودعم الاسر الفقيرة وكبيرة

العدد ... الخ .

- ج- نفقات الحكومة . وهي تلك التي تستخدم لخدمة عمل الجهاز الحكومي من رواتب واجور العاملين في الدولة ، وشراء الاجهزة والمعدات والادوات لجميع الدوائر والمؤسسات الحكومية ... الخ .
- د- الإنفاق على خدمة الدين العام . تسديد اقساط الديون العامة والفوائد المترتبة عليها حسب الفترة الزمنية المتفق عليها .

٢- النفقات العامة من حيث اثارها الاقتصادية . تؤثر النفقات العامة على الدخل القومي والنتاج القومي وانطلاقا من هذا الاثر ، تنقسم النفقات العامة إلى :

- أ- نفقات حقيقية . وهي صرف الأموال العامة على الاجور والرواتب للعاملين بالدولة ، كذلك على شراء السلع والخدمات اللازمة لسير عمل ادارات واجهزة الدولة . وهذا النوع من النفقات يزيد من النتاج القومي .
- ب- نفقات تحويلية . وهي صرف الأموال العامة على الاعانات الاجتماعية ، والدعم الحكومي والضمان الاجتماعي ، والبطالة ... الخ . هذا النوع من النفقات لا يزيد من الناتج القومي ، لانه يهدف إلى اعادة توزيع الدخل والثروة بين المواطنين ، ودعم الفقراء من ابناء المجتمع .

٣- النفقات العامة من حيث تكرارها . وتنقسم إلى :

- أ- نفقات متكررة . وهي النفقات العادية التي تتكرر سنويا من حيث المدة وليس شرطا ان تتكرر من حيث المقدار ، مثال ذلك الإنفاق

على رواتب واجور موظفي الدولة والاتفاق على التعليم ، القضاء والامن ... الخ .

ب- نفقات غير متكررة . وهي النفقات غير العادية التي لا تتكرر سنويا ، مثل النفقات الطارئة لمواجهة الكوارث الطبيعية ، والمشاكل الاجتماعية والحروب ... الخ .

٤- النفقات العامة من حيث شموليتها . وتنقسم إلى :

أ- نفقات محلية . وهي تلك النفقات التي تخصص لخدمة سكان إقليم أو منطقة معينة دون سواها ، داخل حدود الدولة وذلك حسب التقسيم الإداري للدولة (لواء ، محافظة ، بلدية ...) ويتولى عملية الإنفاق المجالس والهيئات المحلية ، ويتحمل اعباء هذه النفقة بالدرجة الاولى الموازنة المحلية للإقليم أو المنطقة أو البلدية ، حيث ترد هذه النفقات في موازنتهم .

ب- نفقات قومية . وهي تلك النفقات التي تخدم جميع مرافق الدولة وجميع مواطنيها بغض النظر عن مكان سكناهم ، ويتولى عملية الإنفاق وزارات وهيئات ومؤسسات الدولة ، ويتحمل اعباء هذه النفقة الموازنة العامة للدولة حيث ترد في موازنتها العامة .

ثانيا : التقسيم العملي للنفقات العامة .

من الناحية العملية تختلف الدول في الأسلوب الذي تتبعه لتقسيم النفقات العامة فكل دولة تستخدم التقسيم الوضعي الذي يتلائم مع

ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية . ويندرج تحت هذا التقسيم :

١- التقسيم الوظيفي . يتم الاعتماد حسب هذا التقسيم على الوظائف التي يتم الإنفاق عليها ، ليتسنى للدولة التعرف على مصاريف كل دائرة من دوائرها وقدرتها الانتاجية لتقارنه مع مصاريف وانتاجية القطاع الخاص ، وبعد ذلك يتم تخصيص اعتمادات الإنفاق العام وفقا للتكلفة . فمثلا تعتمد النفقات العامة للسكك الحديدية بالاستناد على تكلفة الكيلو متر الواحد .

هذا الأسلوب له مزايا منها معرفة مصاريف وانتاجية ادارات الدولة المختلفة ، التعرف على وظائف وتقدير النفقة المحددة لكل وظيفة إلى جانب المساعدة على اتخاذ القرار الصائب وامكانية الرقابة السريعة .

اما عيب هذه الطريقة فتكمن في ان الوظيفة في الحكومة تؤثر على باقي الوظائف وتتأثر بها ، وبالتالي تؤثر على جميع ادارات الدولة .

٢- التقسيم الاقتصادي . يتم الاعتماد حسب هذا التقسيم على الاعمال والمهام المختلفة التي تمارسها دوائر الدولة شريطة توزيعها حسب القطاعات الاقتصادية (زراعة ، سياحة ، صناعة) . ويؤخذ بالحسبان نفقات الدوائر الحكومية ونفقات التجهيز التي تزيد من الدخل القومي ، ونفقات التوزيع (تحول جزء من الدخل القومي من فئة لآخرى على شكل اعانات اجتماعية ومساعدات اقتصادية ...الخ) .

٣- **التقسيم الإداري** . يتم التقسيم على أساس الإدارات الحكومية التي تقوم بعملية الإنفاق مثل الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة ...، ضمن العمل الوظيفي لكل دائرة . وبعد ذلك يتم التقسيم داخل كل وحدة إدارية الأقل في التنظيم الإداري والأصغر فالأصغر ... الخ . والأسلوب المتبع أن تصنف النفقات إلى جارية ورأسمالية وقد نجد الموازنات الاستثنائية وملحق الموازنات .

لهذا الأسلوب عدة مزايا ، منها سهولة المراقبة على حسن استخدام المال العام ، وسهولة اتخاذ القرار في تحديد حجم الإنفاق والاعداد للنفقات العامة في الموازنات المقبلة .

أما عيوب هذا الأسلوب فتكمن في صعوبة حصر كلفة كل وظيفة حكومية وبالتالي صعوبة التنبؤ بالعمليات الاقتصادية والمالية للدولة . وفي الأردن تقسم النفقات العامة على شكل الأساس الإداري والنوعي والقطاع . وتصنف إلى : نفقات جارية ، نفقات رأسمالية .

أ- **النفقات الجارية** . تحمل الرمز (١) وتقسم إلى (٤) مجموعات ، حيث تمثل كل مجموعة هدف الإنفاق ، وتشمل كل مجموعة على عدد من المواد بحيث تمثل كل مادة الغرض الرئيسي للإنفاق ، ويتبع هذا التقسيم في جميع وحدات الدولة باستثناء :

- ١- الديوان الملكي .
- ٢- مجلس الأمة .
- ٣- مجلس الوزراء .
- ٤- وزارة الدفاع .
- ٥- وزارة الداخلية .

وتتكون الاربع مجموعات من :

- ١- الرواتب والاجور والعلاوات ورقمها (١٠٠) .
- ٢- النفقات التشغيلية (سلع وخدمات) ورقمها (٢٠٠) .
- ٣- النفقات التحويلية (الضمان الاجتماعي والبعثات العلمية) ورقمها (٣٠٠) .
- ٤- النفقات غير العادية (اثاث ، اجهزة ، معدات ، الآلات) ورقمها (٤٠٠) .

وقد دمج المشرع الأردني التقسيم الإداري للنفقات مع التقسيم الوظيفي . وسميت كل ادارة رئيسية حكومية بـ " الفصل " واعطي لكل " فصل " رقم متمسلس دون الترميز العشري .

ب- النفقات الرأسمالية . وتشمل النفقات الرأسمالية العادية مثل الأراضي الابنية والاجهزة ، والنفقات الرأسمالية الإنمائية .

مجالات الإنفاق العام .

لا يوجد هناك سقف للنفقات العامة ، خاصة في الوقت الحالي . وذلك لان النفقة العامة هدفها تلبية الحاجات العامة ، والحاجات تمتاز بالتجدد والتدخل ، لذا على الدولة ان تحاول دوما تلبية تلك الحاجات ، وهذا يتطلب الاتفاق في كثير من المجالات . ومن هنا فان الإنفاق العام في تزايد مستمر .

وليس شرطا ان تتفق جميع الدول في جميع مجالات الإنفاق التي سنذكرها ، لان ذلك يعتمد على طبيعة النظام القائم وعلى مدى الوضع

الاقتصادي والمالي والاجتماعي للدولة . ويمكننا ان نذكر المجالات التالية للاتفاق العام :

- ١- الإدارة العامة . الاتفاق على جميع اجهزة ومؤسسات الدولة .
- ٢- الدفاع الخارجي .
- ٣- الامن الداخلي .
- ٤- العلاقات الخارجية الدولية . والاتفاق على السفارات والملحقات الثقافية والعسكرية...الخ .
- ٥- الشؤون الاجتماعية والصحية .
- ٦- التعليم والبيئة والقضاء .
- ٧- التنمية الاقتصادية .
- ٨- الابحاث العلمية .
- ٩- المواصلات والاتصالات .
- ١٠- البنية التحتية ، الزراعة والري والصناعة والسياحة .

ومستأول الان بالشرح بعض مجالات الإتفاق العام التي ذكرناها .

النفقات الاجتماعية .

ان مجال الإتفاق على العمل الاجتماعي واسع جداً يهدف في مجمله إلى توطيد العلاقة ما بين افراد المجتمع ومساعدة من يعاني من مشاكل اجتماعية ناجمة عن اسباب اقتصادية . والذي نعنيه هنا اتفاق الدولة على العجزه والمصابين والعاطلين عن العمل والقصر والارامل وكبار السن...الخ . ويتم تمويل هذه النفقات مما تحصل عليه الدولة من القادرين على العمل ، اما من اقتطاعات ضريبية أو

اشتراقات... الخ . كالاتفاقيات للتأمين الاجتماعي . كما ان الدولة تتفق مباشرة من خزائنها خاصة على الارامل والاحداث .

الإتفاق على الصحة والتعليم .

يعتبر هذا النوع من الإتفاق ذو فائدة عظيمة على الأفراد والدولة . لان الجسم السليم والعقل السليم يساهم بشكل ايجابي في العملية الانتاجية فينتفع هو مما يحصل عليه من دخل وتتفع الدولة لانه يزيد من ناتجها القومي ويدخلها القومي . والانسان المنتج يعيل نفسه ويعيل غيره ، خاصة الفئة الغير منتجة ككبار السن ، والاطفال ، والعجزة... الخ .

والاتفاق على التعليم مواكب للدول الديمقراطية منذ ظهورها ، واصبح جزءاً من فلسفة الدولة الحديثة ، فالتعلم والمثقف يكون عمله مدروساً وضمن برنامج تخطيطي هادف وبناء ، فتزيد كفاءته الانتاجية .

الإتفاق على التنمية .

تفاوتت الدول بالاتفاق على مجالات التنمية ، فمنها من قطع شوطاً كبيراً في هذا المجال ، ومنها ما زال في بداية الطريق . والاتفاق على التنمية شامل وواسع ، فقد يكون هذا الاتفاق منصّب على الموارد الطبيعية وقد يكون منصّباً على الصناعة أو على المواصلات وما إلى ذلك . فيما يتعلق بالاتفاق على تنمية الموارد الطبيعية ، فان اهم جانب سنناقشه هو الإتفاق على القطاع الزراعي . فالاتفاق على هذا

القطاع هدفه المحافظة على الثروة الزراعية ، والمحافظة على اسعار المنتجات الزراعية والمحافظة على دخل العاملين في هذا القطاع والمزارعين أيضاً . ولتحقيق هذه الاهداف تتببع الدولة سياسات انفاقية متعددة ، فقد تحدد الدولة نوع المحصول الذي سيزرع في مساحات محدودة للمحافظة على العلاقة ما بين العرض والطلب على هذا النوع من المنتجات الزراعية ، وللمحافظة على اسعارها وكمية استهلاكها . وقد تلجأ الدولة إلى شراء المحاصيل الزراعية أو الفائض منها ، للمحافظة على اسعارها وتوفيرها وقت حاجة السوق لها . وفي كثير من الدول تقدم الحكومة دعم للمزارعين ، كي يحصلوا على سعر مناسب لمنتجاتهم وكي تحافظ على مستوى معقول من الاسعار للمستهلكين . وتقوم الكثير من الدول بحملة توعية للمزارعين ، وتمدهم بالعون لمكافحة الاقات الزراعية ، وتساعدهم في تسويق منتجاتهم ، وذلك لدعم المزارعين والمحافظة على دخولهم وتشجيعهم للاستمرار في صيانة هذا القطاع والعمل به .

اما الانفاق على الصناعة ، فهو لا يقل أهمية عن الإنفاق على القطاع الزراعي ، خاصة في الدول النامية . لان الصناعة هي اساس للعمل الاقتصادي و لرفع مستوى المعيشة وخلق فرص العمل وزيادة الدخول واستمرارها . وتمارس الدول الصناعية المتقدمة دور المراقب وليس دور المتدخل في القطاع الصناعي ، ومن خلال السياسات العالية التي تتبعها ، كتخفيض الضرائب على الصناعة ، والاعفاءات الجمركية للادوات الصناعية المستوردة أو المنتجات الصناعية المصدرة أو تقديم التسهيلات المصرفية ، أو تقديم الدعم للصناعات الحديثة أو المتعثرة .

الإتفاق على الرفاه .

يمثل هذا النوع من النفقات العامة جانب هام من السياسات المالية في الدول الصناعية المتقدمة ، وتفتقر له الكثير من الدول النامية . وترمي هذه النفقات إلى رفع مستوى المعيشة للجماعة والفرد . وينصب هذا الإتفاق على الجوانب الاجتماعية والصحة والتعليم وعلى التنمية والاسكان وقد شرحنا انفا مفاهيم هذه النفقات .

اسباب زيادة النفقات العامة .

اولا : الاسباب الحقيقية .

وهي مجموعة من العوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والادارية والعسكرية التي انت إلى زيادة المبالغ المالية المخصصة للإتفاق العام مع زيادة الحاجات العامة ، وبقاء عدد السكان والمساحة كما هي . ومن هذه الاسباب :

١- اسباب اجتماعية .

مع تطور دور الدولة وتحويلها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتخللة ، اصبح هدفها لا ينصب فقط على رفع مستوى الدخل بل اعادة توزيع هذا الدخل لتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير الخدمات الصحية والتعليمية ، والقيام بالرعاية الاجتماعية للمسنين والاطفال والعاطلين عن العمل... الخ .

٢- اسباب اقتصادية .

بعد ان فشل مبدأ حيادية الدولة عن حل المشكلات والازمات الاقتصادية ، خاصة الازمة العالمية التي ظهرت في أمريكا في نهاية

العشرينات من هذا القرن ، ومع كثرة الحروب ، خاصة الحرب العالمية الثانية ، وما تركته من دمار وقمر وبطالة ، وجدت الدولة الرأسمالية نفسها مجبرة على التدخل في الحياة الاقتصادية ، من خلال تحقيق التوازن العام للاقتصاد القومي باتباع سياسات مالية ونقدية معينة أو من خلال انشاء مشاريع استثمارية أو المساهمة في مشاريع قائمة ... وما إلى ذلك من اجراءات لحماية التجارة ودعم السلع الاساسية ... الخ . كل هذا يتطلب نفقات مالية متزايدة مما يعني زيادة في حجم النفقات العامة . وفي الدول النامية التي هي بحاجة إلى تنمية اقتصادية اصبحت الدولة تتدخل ، مما يعني تخصيص نفقات عامة لتحقيق هذا الهدف .

٢- اسباب سياسية .

لقد شهد هذا القرن الكثير من القلاقل والثورات والتغيرات السياسية التي تمثلت في انتشار المبادئ الديمقراطية والاشتراكية ، وبطبيعة الحال انعكس كل ذلك على نفقات الدولة وادى إلى زيادتها ، فمثلاً الدول الديمقراطية التي يسودها النظام البرلماني ، اصبحت من يمثل الشعب في هذه البرلمانات بدافع عن حقوقه لتحسين مستوى معيشته وتلبية المزيد من حاجاته ، مما يعني زيادة في النفقات العامة . ونحن نعلم ايضاً ان الدول الديمقراطية التي تعددت فيها الاحزاب السياسية ، يقوم الحزب الحاكم بزيادة الإنفاق العام كي يكسب اصوات الجماهير لبقائه على رأس هرم السلطة . ومما يميز نشاط الدول هو التمثيل الخارجي واشراكها في كثير من المنظمات والهيئات الدولية ، فجد السفارات ، التمثيل السكاني ، العسكري ، الانضمام لعضوية الامم

المتحدة... الخ . كل هذا بحاجة إلى اتفاق ، وكلمما زاد هذا التمثيل على المستوى العالمي زادت النفقات العامة . وفي الوقت الحالي نجد الكثير من الدول الصناعية تقدم للقروض أو المنح والهبات والمساعدات إلى الدول المحتاجة لذلك ، وهذا يعتبر اتفاق على حساب الموازنة العامة للدولة ، إلى درجة ان هذه الدول أصبحت تنفق الكثير من الأموال بل وتخصص جزء كبير من النفقات العامة ضمن الموازنة العامة ، لتثبيت نظام حكم سياسي ، واقضاء نظام حكم معين عن السلطة .

٣- اسباب ادارية .

ان كثرة الأعمال التي تمارسها الدولة تتطلب وجود موظفي حكمه للعمل في الجهاز الاداري للدولة ، كما وتتطلب توفير ما يلزم للقيام بالأعمال الادارية من لوازم واثاث ،... الخ . وكما اتسعت أعمال الدولة زاد اتفاقها . كما ان التطوير والتحديث والتدريب في العمل الاداري بحاجة إلى زيادة في الإنفاق العام ، اما في الدول النامية فان الإنفاق العام في هذا المجال اكبر حجماً لانتشار الترهل الاداري والاختلاسات والرشاوي والذي يكون على حساب اموال الدولة .

٤- اسباب عسكرية .

لنت كثرة الحروب إلى تخصيص جزء كبير من بنود الموازنة العامة للاتفاق على التسليح ، وتجهيز الجيش وزيادة عدد المنتسبين اليه ، وكما ان التوترات الحدودية والصراعات بين الدول تزيد من النفقات العامة ولهذا اسباب ونتائج سياسية واقتصادية واستراتيجية ، من هنا لا

يمكن ان نفصل هذا السبب عما سبقه من أسباب . ولا يقتصر الإنفاق العام على الجيش فقط بل وايضاً على العمل الاستخباراتي بين الدول خاصة التي تعيش في حالة عداو وعدم وئام ، وهذا بحاجة إلى أموال طائلة تكون على حساب الموازنة العامة للدولة .

ثانيا : أسباب ظاهرية .

وهي مجموعة من العوامل التي أدت إلى زيادة المبالغ المالية المخصصة للإنفاق العام ، دون الزيادة في الحاجات العامة . فان الإنفاق العام يزيد دون ان تلبى حاجات اضافية للفرد ، فحجم ونوع الخدمات العامة بقي كما هو . ومن هذه الاسباب :

١- انخفاض القيمة الحقيقية للنقود .

ويعبر عن هذه القيمة بكمية السلع والخدمات التي نستطيع الحصول عليها بوحدة النقد الواحدة ، وهو ما يعرف ايضاً بالقوة الشرائية للنقود . ومن الملاحظ في جميع دول العالم ان اسعار السلع والخدمات في ارتفاع مستمر مما يؤدي إلى انخفاض في قيمة النقود وقوتها الشرائية . فالحصول على نفس الكمية من السلع والخدمات بعد ارتفاع اسعارها (انخفاض القوة الشرائية للنقود) يعني زيادة في المبالغ المخصصة للإنفاق العام . اذن هناك علاقة ما بين قيمة النقود والنفقات العامة ، فانخفاض قيمة النقود يؤدي إلى زيادة النفقات العامة والعكس صحيح ، هذا للمحافظة على حجم السلع والخدمات المشتراه .

قلو فرضنا ان الدولة تتفق سنويا ١٠٠٠ دينار لشراء ١٠٠٠ كرسي ، على اساس ان ثمن الكرسي الواحد دينار أردني فقط . وبعد فترة ارتفع ثمن الكرسي إلى دينار ونصف الدينار (١,٥ دينار) ، فعلى الدولة لشراء الـ ١٠٠٠ كرسي ان تتفق ١٥٠٠ دينار . نلاحظ ان النفقات العامة قد زادت ٥٠٠ دينار بسبب ارتفاع سعر الكرسي . هذا المثال للتوضيح فقط ، وبامكانك ان تتخيل كم سيزيد حجم الإنفاق العام لتأمين كل ما تحتاجه الدولة من سلع وخدمات .

٢- الزيادة المضطردة في عدد السكان .

تعتبر المشكلة السكانية من اهم المشاكل التي تعاني منها دول العالم ، سواء من ناحية الزيادة العددية في السكان أو من ناحية التغيرات الهيكلية في السكان ، ومن الملاحظ ان عدد سكان الكرة الارضية في تزايد مستمر ، وتتفاقم هذه المشكلة في الدول النامية التي يزداد سكانها بشكل مضطرد . والزيادة السكانية تعني الزيادة في النفقات العامة ، لان الدولة عليها ان تلبي احتياجات مواطنيها من أمن وتنمية وبنية تحتية وتعليم ... الخ . فكلما زاد عدد السكان توجب تخصيص مبالغ مالية اضافية لتلائم هذه الزيادة . وفيما يتعلق بالبنية الهيكلية للسكان ، فان تغيرها بحاجة إلى اتفاق ، فمثلا زيادة المواليد يعني زيادة المبالغ المخصصة لهم من رعاية للامومة أو تعليم وتأهيل أو صحة ... الخ ، كما ان ارتفاع متوسط الاعمار وزيادة عدد كبار السن يعني تخصيص مبالغ اضافية بزيادة المعاش التقاعدي لهم ولرعايتهم صحياً

واجتماعياً...الخ ، وارتفاع نسبة البطالة يعني زيادة الإنفاق على المخصصات المالية المعدة للعاطلين عن العمل...الخ .

٣- التوسع الجغرافي للدولة .

ان اتساع مساحة الدولة بضم اراضي جديدة لها يعني الزيادة في النفقات العامة ، لان أي مساحة جغرافية جديدة ، بحاجة إلى خدمات عامة اضافية . وهذا العامل لم يعد منتشر كما كان وقت الاستعمار ، لانه في وقتنا الحالي لم تعد الدول تبسط نفوذها من خلال الاحتلال والسيطرة المباشرة لاراضي الغير ، وان استعاض عنه بالسيطرة الاقتصادية والسياسية .

٤- اختلاف طرق الحسابات القومية .

في الماضي كانت الموازنة العامة تظهر المبالغ الرقمية للإيرادات والنفقات العامة ، بعد ان تتم المقاصة المباشرة والفورية بين الإيرادات والنفقات ، فاذا ظهر فائض أو عجز يظهر في الموازنة العامة . وبعد ان اتبع مبدأ عمومية الموازنة ، حيث لا يجوز اجراء مقاصة ما بين الإيرادات والنفقات ، وجب ادراج جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة ، استخدم ما يطلق عليه بطريقة الموازنة الاجمالية . وفي بعض الدول تدخل هناك بعض البنود الجديدة للإيرادات والنفقات دون ان يتغير الحجم الحقيقي للإنفاق العام .

٥- استخدام النقود في الإنفاق العام .

فلم تعد الدولة تقبل ان تحصل على حقها من الفرد بالشكل العيني كما كان في الماضي ، بل تحصل عليه نقداً وتنفع للفرد مقابل جهده نقداً .

قانون النفقات المتزايدة .

تخضع أعمال ونشاطات الدولة لقانون النفقات المتزايدة ، وهذا يعني ان النفقات العامة في تزايد مستمر ، كذلك عدد السكان في ازدياد مضطرب ، لكن نسبة الزيادة في النفقات العامة تكون اكبر من نسبة الزيادة في عدد السكان ، بمعنى الزيادة المستمرة في عدد السكان سوف تزيد من النفقات العامة النسبية . ان هذه العلاقة لمؤشر على ان الدولة تحاول جاهدة على تحقيق الرفاه للمواطنين ، شريطة ان لا يكون سبب الزيادة ناتج عن اختلاسات وفساد في ادارات الدولة . ففي الحالة الاخيرة يؤدي ذلك إلى زيادة النفقات العامة فعلاً ولكن ليس لخدمة الشعب بل لخدمة المتنفذين في السلطة .

وقد جاء العالم الالماني فاجنر سنة ١٨٩٢ ، وعالج زيادة النفقات العامة من منظور تاريخي اقتصادي مالي ، وقال " أي مجتمع من المجتمعات يحقق معدل محدد من النمو الاقتصادي ، فهذا يؤدي إلى اتساع أعمال الدولة ، مما ينجم عنه زيادة في نفقاتها بنسبة اكبر من نسبة زيادة نصيب الفرد من الناتج القومي " .

من هنا ركز فاجنر على ان النفقات العامة ما هي الا انعكاس لوضع تاريخي محدد ، مدعم بحقائق اقتصادية واجتماعية ، من هنا فإن أي تطور للنفقات العامة ما هو إلى نتاج طبيعي للتغيرات الاقتصادية التي تبينها وقائع التاريخ الاجتماعي والاقتصادي ، كالحاجة إلى تقسيم العمل والتخصص به ، والحاجة إلى الآلات والمواصلات والاتصالات ... الخ .

ومن الملاحظات التي لأبد من الإشارة إليها ، عند الحديث عن قانون فلجنر :

أ- عالج فاجنر الزيادة في النفقات العامة بشكل مطلق ، وليس بشكل نسبي . إذ ان نسب الزيادة في النفقات العامة لا تتساوى في جميع مراحل المتغيرات الاقتصادية ، فقد تزداد وقت الازدهار وقد تنخفض وقت الكساد ... الخ .

ب- اغفل العامل الزمني في تحليله لزيادة النفقات العامة ، وان تطرق إلى التحليل التاريخي الاقتصادي المالي ولكن لم يتطرق إلى ان الزيادة في النفقات العامة هي منقطعة من حيث الزمن في تطورها فقد تزيد في فترة ما بنسبة معينة ، وقد تقل هذه النسبة في فترة أخرى ... الخ .

ج- ركز على العامل الاقتصادي في تأثيره على زيادة النفقات العامة دون الاهتمام بالعوامل الأخرى كالعوامل الاجتماعية والمالية والسياسية والتسلح ... الخ .

محددات الإنفاق العام .

نعني بمحددات الإنفاق الحكومي ، تلك العوامل التي تؤثر في حجم الإنفاق العام ، ومن هذه العوامل :

١- الطاقة الضريبية .

ونعني بها مقدرة الأفراد على تحمل العبء الضريبي . فكلما زادت الضرائب كلما امكن زيادة النفقات العامة . لان الضرائب تعد من المصادر الرئيسية للإيرادات العامة وبالتالي رافد رئيسي لخزينة الدولة بالمال .

اما العوامل التي تحدد الطاقة الضريبية فهي :

أ- طبيعة القطاع الانتاجي . فكل قطاع من القطاعات الاقتصادية عبء ضريبي يختلف عن الآخر . فالقطاع الصناعي يكون عبئه الضريبي اكبر من القطاع الزراعي . ولكل دولة اولوياتها بالتركيز على قطاع دون سواه وبالتالي بالاعتماد عليه بشكل كبير ، ف نجد بعض الدول قد تعتمد على الزراعة وبعضها الآخر على الصناعة والثالث على الثروة الحيوانية ... وما إلى ذلك من اختلافات .

ب- الدخل . فكلما ارتفعت الدخول والاجور ازادت الطاقة الضريبية . فنجد الدول التي تنخفض فيها الدخول لا تشكل فيها الاقطاعات الضريبية الا نسبة ضئيلة جداً ، والدول التي ترتفع فيها الدخول تزداد فيها الاقطاعات الضريبية " ضريبة الدخل " .

ج- **الأيدي العاملة** . كلما زاد عدد الأيدي العاملة بالنسبة لعدد السكان ارتفعت الطاقة الضريبية . لأن العامل الذي يحصل على دخل وبماكانه أن ينفق من هذا الدخل ويعيل أسرته يستطيع أن يتحمل اعباء الضريبة ، وبالتالي كلما زاد عدد هذه الشريحة كان بالإمكان الحصول على ضرائب مباشرة وغير مباشرة بشكل أكبر .

د- **التجارة الخارجية** . كلما زادت حركة الاستيراد والتصدير تزداد الطاقة الضريبية . لأن التاجر يستطيع أن يتحمل العبء الضريبي . وكثير من الدول يعتمد على الضرائب الجمركية كمصدر من مصادر الإيرادات العامة .

٢- النشاط الاقتصادي .

كلما زاد النشاط الاقتصادي تزداد النفقات العامة ، لأن زيادة العمل والإنتاج والاستثمار تزيّد من الدخول والإنفاق وبالتالي يزداد المستوى المعيشي للأفراد ، وهذا يعني زيادة في النفقات العامة التي يجب أن تلبي الحاجات العامة المتزايدة .

٣- قيمة النقود .

إذا استطاعت الدولة أن تحافظ على قيمة النقود أدى ذلك إلى ثبات الإنفاق العام ، وقد مر معنا كيف أن قيمة النقود تؤثر على الإنفاق العام . أما إذا انخفضت قيمة النقود فإن النفقات العامة سوف ترتفع .

اثر النفقات العامة .

للاتفاق العام اثر بارز على جميع مناحي الحياة في الدولة سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية ، ويختلف هذا الاثر ، بمدى عمق تأثيره من دولة لأخرى . وبشكل عام سنتناول اثر الاتفاق الحكومي على العمل والاستهلاك والاستثمار ، مع علمنا بتأثيره على المتغيرات الأخرى في الدولة .

١- اثر النفقات العامة على العمل .

يبرز اثر النفقات العامة على عمل الأفراد من ناحيتين . الأولى : قد تؤدي النفقات العامة المقدمة للأفراد على شكل نقدي كالأعانات الاسرية أو المعاشات للعاطلين عن العمل ، أو على شكل عيني كالخدمات الصحية المجانية والإسكان والتعليم ، إلى تندي الرغبة لدى بعض الأفراد في العمل ، لانهم يشعرون بانهم سيحصلون على ما يكفيهم للعيش دون الحاجة إلى بذل أي مجهود جسدي أو عضلي ، ومع مرور الوقت نجد فئة من المجتمع اعتادت على هذا السلوك ويصبحون عالة على المجتمع ، وهذا يؤثر بالسلب على الناتج القومي والدخل القومي ، ويزيد من الإنفاق العام وينتج عنه آثار اجتماعية سيئة كانتشار الجريمة وظهور فئة من المجتمع ذات مستوى معيشي متدنٍي تنظر إلى الفئة المنتجة نظره حسد وعداء مما يزيد من الفجوة الاجتماعية بين افراد المجتمع .

اما الناحية الثانية : فقد تكون ايجابية . بمعنى ان تقديم النفقات العامة على شكل نقدي وعيني قد تزيد من رغبة الأفراد في العمل ، ليزيدوا من مستوى معيشتهم ، ويجعل وضعهم الصحي والتعليمي

والثقافي مرتفع ، لاتفاق الدولة على هذه المجالات ، فيزيد عطائهم وانتاجهم . فالجسم السليم عضليا وذهنيا تكون انتاجيته عالية ، فيزيد الدخل القومي والنتائج القومي .

٢- اثر النفقات العامة على الاستهلاك .

تهدف النفقات العامة إلى تلبية الحاجات العامة والتي يستطيع الأفراد التمتع بها ، وهذا يؤدي إلى توفير جزء من دخول الأفراد ، التي كان من المفروض ان ينفقوه بانفسهم على السلع والخدمات ، مما يؤدي إلى زيادة الإنفاق الاستهلاكي . فانفاق الدولة على السلع والخدمات العامة يزيد من الدخل الفردي المعد للاتفاق وهذا يعني زيادة المستوى المعيشي للأفراد للزيادة في استهلاكهم .

فلو فرضنا ان شخصا دخله ٢٠٠ دينار ينفقها على السكن والغذاء والتعليم والصحة وذلك على الشكل التالي :

٥٠ دينار اجرة سكن

٧٠ دينار ملع استهلاكية

٦٠ دينار تعليم

٢٠ دينار عناية صحة

وقامت الدولة بتحمل اعباء التعليم والصحة والبالغة ٨٠ دينار ، مما يعني ان دخل الفرد المعد للاتفاق قد ازداد بمقدار ٨٠ دينار والتي يستطيع الفرد ان ينفقها جميعها أو جزء منها على الاستهلاك ويدخر

الجزء الآخر فيزيد مستواه المعيشي ، فبدلاً من ان ينفق ٧٠ دينار لشراء السلع الاستهلاكية يستطيع ان ينفق ١٥٠ دينار عليها . اذن الإنفاق العام يزيد من الاستهلاك والادخار ويرفع المستوى المعيشي للأفراد كما ان الإنفاق العام لدعم بعض السلع الضرورية يجعل اسعار تلك السلع منخفضة مما يزيد من استهلاكها ، أي يزيد الطلب عليها مما يستدعي الزيادة من انتاجها وهذا ينعش الاقتصاد الوطني .

٣- اثر النفقات العامة على الاستثمار .

الإنفاق العام الاستثماري يؤدي إلى تكوين رأس مال عيني من خلال انشاء مشاريع انتاجية أو دعم مشاريع قائمة ، وينتج عن ذلك زيادة الطلب على عناصر الانتاج (الطلب الاستثماري) . كما ان زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية ، كما أشرنا انفا (الطلب الاستهلاكي) يحفز على زيادة الانتاج والذي هو حافز جديد لاستثمار جديد .

٤- النفقات العامة ومستوى الاسعار .

يكون تأثير النفقات العامة على الاسعار كبير اذا نتج عن هذه النفقات زيادة الاصول التي يملكها الاشخاص وليس فقط التغيير في هيكلة هذه الاصول . من هنا فالنفقات العامة الهادفة إلى تقليل الدين العام ، تكون فاعليتها اقل في التأثير على مستوى الاسعار من تلك الهادفة إلى زيادة القوة الشرائية للأشخاص ، مثل دعم الحكومة للاعانات الاجتماعية والدارسين ... الخ .

كما ان تركيز النفقات العامة على كل من الاستثمار والاستهلاك تؤثر على مستوى الاسعار . فمثلاً اذا تركزت النفقات العامة على تشجيع الاستثمار فان ذلك يؤدي إلى انخفاض في سعر الناتج النسبي ، والسبب في ذلك يعود إلى زيادة العرض عن الطلب فيكون التوازن العام عند المستوى من الاسعار اقل من المستوى السابق لها . اما اذا تركزت النفقات العامة على تشجيع الاستهلاك ، فان ذلك يؤدي إلى زيادة اسعار المنتجات بسبب زيادة الطلب عليها . لكن هذه الزيادة في اسعار المنتجات قد تتوقف وتبدأ في الانخفاض اذا ما كان ارتفاع الاسعار حافزاً للمنتجين للتوسع في الانتاج .

وتؤثر النفقات العامة على الاسعار بشكل متفاوت تمشياً مع التفاوت في مستوى النشاط الاقتصادي العام . فمثلاً يكون اثر الزيادة في النفقات العامة على الاسعار قليل في حالة الركود الاقتصادي ، ويكون هذا الاثر كبير في حالة الازدهار الاقتصادي . لذا يرى الكثير من علماء المالية العامة بضرورة اتباع سياسة مالية مفادها زيادة النفقات العامة فترات الكساد الاقتصادي وتخفيضها فترات الانتعاش الاقتصادي .

٥- النفقات العامة وتوزيع الدخل .

يعتمد اعادة توزيع الدخل والثروة الذي يرافق النفقات العامة على الكفاية الانتاجية للشخص . فاذا كانت الكفاية الانتاجية ضعيفة فقد لا يمكن الأشخاص من استعمال الزيادة في دخولهم لرفع كفايتهم

الانتاجية بسبب عدم وجود خدمات كافية مثل خدمة العناية الصحية وخدمة التعليم... إلخ .

فعلى الحكومة قبل البدء في اتباع سياسة مالية لترديد من القوة الشرائية للأشخاص ان تتبع أسلوب تحفز من خلاله الانتاج للرقي بمستوى المعيشة ، وان لم تفعل ذلك فان الزيادة في الدخل سوف ينتج عنها ارتفاع مستمر في الاسعار .

ان اعادة توزيع الدخل والثروة الناشئة عن سياسة الإنفاق الحكومي لها شكلان .

أ- توزيع أفقي . أي بزيادة الدخل الناجمة عن العمل والتقليل من الدخل الناجمة عن الملكية .

ب- توزيع رأسي . أي التغيير في نسبة الدخل القومي التي يحصل عليها الأشخاص من ذوي الدخل المتفاوتة ، بسبب التغيير في السياسات المالية للدولة . فالجزء من الدخل القومي الذي يحصل عليه الأشخاص من ذوي الدخل المختلفة والمتشكل من الإنفاق الحكومي الذي يرفع من ما يملكه الأشخاص أو من السلع والخدمات التي تقدمها الدولة للأشخاص يمكن تحديده ، ولو قارناه بالإيرادات المتأتية من جميع الفئات ذات الدخل المختلفة لاتضح لنا مدى اعادة توزيع الدخل والثروة بسبب السياسة المالية للحكومة .

وكثير من الخدمات لا يمكن تجزئتها وينعم بها الجميع على حد سواء في حين ان الذي يتحمل اكبر العبء من الإنفاق هم ذوي الدخل

المرتفعة خاصة من خلال دفعهم للضرائب . فالدولة تفرض الضرائب على اساس المقدرة التكاليفية للمكلف لاعلى اساس التمتع بما يقابلها من خدمات عامة . في بعض الاحيان قد ينتفع الفقراء بخدمات عامة بشكل اكبر مما ينتفع منها الاغنياء (مثل ماوى العجزة ، اعانات البطالة ...) فالاتفاق العام على هذا النوع من الخدمات يعني نقل المقدرة المالية من الاغنياء إلى الفقراء . ان هذه الطروحات قد يعتبرها البعض غير عادلة ، ولكن من أهداف النفقات العامة ، تحقيق العدالة الاجتماعية ، فالفقراء يحصلون على خدمات ساهم الاغنياء في الإنفاق عليها ، وبنفس الوقت فالفقراء يساهمون في العملية الانتاجية عند الاغنياء ويشتركون ويستهلكون ما ينتجه الاغنياء .

الوحدة الثامنة

الموازنة العامة

نشأت وتطور الموازنة العامة .

مرت الموازنة العامة التي نعرفها في وقتنا الحالي في تطورات مختلفة . فكانت الامم والحضارات القديمة وفي العصور الوسطى ، كما مر معنا في بداية هذا الكتاب ، تقوم بجباية الأموال وتنفقها ، دون ان يتبع اسس وقواعد لذلك كما هو الان . وقد بدأت عملية ضبط اجزاء الموازنة العامة وهي الإيرادات ومن ثم النفقات في بريطانيا سنة ١٧٣٣ . إذ بدأ البرلمان البريطاني يراقب السلطة التنفيذية في جباية الضرائب ، ويطلب منها ان تحصل على اعتماد مسبق للإيرادات ، دون ان يتدخل في عملية الاتفاق العام . وبقي الوضع على هذا الشكل لفترة طويلة من الزمن امتدت إلى مائة عام ، بعدها طلب البرلمان من السلطة التنفيذية ان تحصل منه على اعتماد للنفقات العامة ، واصبح يراقب ويحاسب على اتفاق المال العام ، وامتد العمل بهذا المبدأ فترة طويلة من الزمن ، إلى ان اصبح البرلمان يعتمد الإيرادات العامة والنفقات العامة مجتمعة وبشكل دوري . ومن هذا ظهر الشكل العلمي والاكاديمي والعملية للموازنة العامة التي تطبق في وقتنا الحالي ، والتي يطلق عليها بالموازنة التقليدية .

بعد بريطانيا اتبعت فرنسا مبدأ الموازنة العامة السنوية سنة ١٨٢٠ وتبعها في ذلك روسيا القيصرية سنة ١٨٣٦ ، ومصر سنة ١٨٨٠ . ولم تطبق أمريكا هذا المبدأ الا سنة ١٩٢١ . وبعدها استخدم في جميع دول العالم .

أنواع الموازنات العامة .

مع هذا التطور التي مرت به الموازنة العامة ظهر الانواع التالية منها :

١- الموازنة التقليدية .

وهي اول انواع الموازنات التي استخدمتها انجلترا ، كما اشرنا آنفا . وما زالت تستخدم حتى وقتنا الحالي ، خاصة في الدول النامية . والمبدأ الذي تقوم عليه هو حصر جميع إيرادات ونفقات الدولة بوثيقة واحدة وبشكل مفصل والحصول على اعتمادها من قبل السلطة التشريعية ، لتتم الرقابة على مصادر الإيرادات ، و اوجه الإنفاق من قبل السلطة التشريعية ومحاسبة السلطة التنفيذية عن أي تجاوزات مالية لم تعتمد .

ويطلق على هذا النوع من الموازنات ايضا بموازنة البنود . أو " الموازنة الخطية " ، لانه يتم تبويب النفقات العامة إلى مجموعات ثم إلى بنود ومواد حسب هدف الإنفاق .

مزايا الموازنة التقليدية .

١- وضع حد للفوضى في استخدام المال العام أو جبايته .

٢- مراقبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في ادارتها لبنود الموازنة العامة .

٣- استخدام المال العام لخدمة الصالح العام وتطبيق ذلك بتشريع .
مأخذ على الميزانية التقليدية .

١- التشدد في عملية الإنفاق والحصول على الأموال العامة من قبل المسؤولين في رأس الهرم الاداري خوفا من المسائلة والمحاسبة ، مما ادى إلى تطبيق مبدأ المركزية في ادارة المال العلم .

٢- التشدد في الرقابة ادى إلى زعزعة الثقة بين الرئيس والمرؤوس ، والالتزام الحرفي بالقواعد والتعليمات خوفا من الوقوع بالخطأ والحصول على العقاب قلل من روح المبادرة والابداع في العمل .

٣- اغفلت جانب الاجاز في العمل ، علما بأنها بينت الاهداف فيه ، مما يعني احتمالية هدر للمال العام . فقد يتحدد الهدف بشراء ١٠٠ جهاز كمبيوتر ، ولكن لم يحدد نوع هذه الاجهزة ، ولماذا تم شرائها وما مدى الحاجة لها ...الخ . فقد تستخدم أو تبقى دون استخدام ، وهذا هدر للمال العام .

٢- موازنة الاداء والسيرامج .

بدأ العمل في هذا النوع من الموازنات ، والانواع الاخرى التي سنأتي على ذكرها ، في امريكا بعد الحرب العالمية الثانية على الرغم من تأخرها في استخدام الموازنة العامة . وتتمحور الفكرة الاساسية لهذا النوع من الموازنات على معرفة حجم النتائج للامعال الحكومية

ومقارنتها بالتكلفة المالية والزمنية والجهد الانساني والموارد اللازمة لانجاز تلك الاعمال... الخ . وبقيت موازنة الاداء محافظة على مبدأ الرقابة على الإنفاق العام بالتركيز على رقابة نتائج الاهداف الموضوعة بدلا من التركيز على رقابة اوجه الإنفاق العام كما هو الحال في موازنة التخطيط .

اسلوب الاعداد لموازنة البرامج .

- ١- تقسيم العمل الحكومي لعدد من البرامج .
 - ٢- تقسيم البرامج لعدد من الأنشطة .
 - ٣- تحديد الهدف العام لكل برنامج على حده .
 - ٤- تحديد جميع الاهداف المنفرعة عن الهدف العام .
 - ٥- قياس اداء كل نشاط بشكل دقيق .
- ولقياس الاداء البشري يمكن إتباع الاساليب التالية :

اولا : اسلوب التحليل العلمي المنطقي .

إذ يتم تجزئة كل نشاط إلى العناصر المكونة له والتعرف على العوامل الداخلية والخارجية التي قد تؤثر على هذا النشاط وبعدها نحدد المعدل الكمي والزمني اللازم لكل اداء .

مزايها هذه الطريقة :

- ١- القياس الدقيق للاداء .
 - ٢- تناسب مع حجم العمل الكبير الذي يسهل تقسيمه وقياسه .
- المأخذ على هذه الطريقة :
- ١- صعوبة استخدامها في الأعمال الصغيرة التي يصعب قياسها .

٢- بحاجة إلى وقت وعمل كبير خاصة لقياس اداء جميع الأنشطة في الموازنة العامة إلى درجة ان امكانية تطبيقها صعبه للغاية .

ثانيا : اسلوب التقييم المباشر .

إذ يقوم الرئيس بالمتابعة والمراقبة المباشرة للعاملين والموظفين لتقدير ادائهم .

مزايا هذه الطريقة .

١- سهولة في التطبيق .

٢- لا تحتاج إلى جهد كبير .

المتأخذ على هذه الطريقة .

١- الابتعاد عن الدقة في التقدير .

٢- عدم تحقيق العدالة بين المرؤوسين في حالة عدم التزام الرؤساء بموضوعية التقييم .

ثالثا : اسلوب المراجعة للسجلات .

والتي تظهر تاريخ الانجاز لكل الأنشطة السابقة واتخاذ كقاعدة لقياس معدل الاداء .

مزايا هذا الأسلوب .

١- السهولة في التطبيق .

٢- لا تحتاج إلى مهارة في الانجاز .

٣- تناسب الأعمال النمطية فقط .

المأخذ على هذا الأسلوب .

١- صعوبة تطبيق هذه الطريقة في الأعمال غير النمطية ، حيث انتشار تقسيم العمل والتخصص به .

٢- لا نستطيع قياس اداء الفرد ، بل نستطيع قياس الاداء الاجمالي للأفراد .

٣- عدم الاهتمام بالمهارات الفردية للمرؤوسين ، مما يؤثر على كفاءة العامل نتاجيته .

للتقليل من عيوب موازنة البرامج والاداء ، بإمكاننا ان نعتمد على الأسس التالية :

١- وجود دائرة موازنة عامة قوية ، تتعاون مع السلطة التنفيذية بشكل متواصل .

٢- وجود اشخاص متخصصين في العمل المالي والاداري ، خاصة فيما يتعلق باموال الدولة ، وتأهيلهم بشكل جيد .

٣- وجود أنظمة واجراءات وسياسات مالية دقيقة وواقعية .

٤- التعاون بين اجهزة السلطة التنفيذية واستخدام الوسائل والادوات العملية المتطورة للحصول على المعلومات ومعالجتها وتبويبها ومن ثم تطبيقها على ارض الواقع .

٥- الاخذ بعين الاعتبار المؤثرات الخارجية . التي قد تعيق العمل بهذا النوع من الموازنات . ودراسة العوامل الداخلية بشكل جيد .

فوائد موازنة البرامج والاداء .

١- تسهل على السلطة التشريعية ، فهم اعمال السلطة التنفيذية ، من خلال التقارير التي تطلع عليها .

- ٢- استخدام الموازنة العامة لخدمة التنمية والتخطيط الاقتصادي .
- ٣- سهولة تحديد الاهداف العامة للدولة وقياس مدى النجاح الذي حققته الدولة للوصول إلى هذا الهدف .
- ٤- سهولة المتابعة والمراقبة للموازنة ، مما يساعد على سهولة اتخاذ القرار وتصحيح الانحرافات اولا بأول .

٣- موازنة البرمجة والتخطيط .

ان الاساس الذي تقوم عليه الموازنة هو التحديد المسبق لجميع الاهداف ومن ثم اختيار الاهداف المراد تحقيقها وتعيين البرامج اللازمة للوصول إلى هذه الاهداف . ويتم بنفس الوقت برمجة اجمالي التكاليف لكل برنامج بما يتلائم مع الزمن اللازم لتحقيق الاهداف ، فقد تكون الفترة الزمنية قصيرة الاجل أو قد تكون طويلة الاجل . من هنا تساعد هذه الموازنة على تحديد السياسات المستقبلية العامة للدولة ، سواء الاقتصادية ام اجتماعية ام المالية . لذا تم الفصل بين النفقات الرأسمالية والنفقات الخارجية ووضعها بما يتناسب مع الاهداف .

وبما ان الدولة دأبت على وضع خطط تنموية خمسية ، ومنها الدول النامية فان هذه الموازنة تساعد على تنفيذ هذه الخطط . ولكن تطبيقها منتشر فقط في امريكا وبعض الدول الاوروبية مثل السويد والمانيا ، لاثنا بحاجة إلى دقة ومعرفة كبيرة في الاساليب الكمية وتحليل النظم والرياضيات .

مزايا هذا النوع من الموازنات العامة .

- ١- الجمع بين الوظائف الرئيسية للموازنة العامة من تخطيط ورقابة ومحاسبة .
- ٢- تساعد على تنفيذ الخطط التنموية .
- ٣- قياس المنفعة المتحققة من كل نشاط وقياس المدخلات والمخرجات لكل نشاط .

مشاكل تطبيقها .

- ١- صعوبة التطبيق في المجالات التي تكون فيها الاهداف غير قابلة للقياس الكمي . مثلا هدف القيام بحرب ، فمن الصعب قياس مكانة ووضع الدولة في العالم ، أو القيام بمشروع منتره عام ، فمن الصعب قياس المنفعة جراء ذلك ...الخ .
- ٢- صعوبة اختيار الاهداف والبرامج اللازمة لكل هدف ، لان لكل منها مساوئه وعيوبه ، وهذا يؤدي إلى اختلاف في وجهات النظر بين اصحاب القرار مما قد يؤدي إلى اضعاف الوقت والجهد والمال .
- ٣- من الصعب تحديد عمل كل جهاز حكومي على حده بمعزل عن الاجهزة الاخرى ، لان عملها متداخل ، من هنا فان البرنامج الواحد اللازم لتحقيق هدف معين قد يوزع على اكثر من جهة ادارية حكومية مسؤولة .

العلاقة ما بين موازنة البرامج وموازنة البرمجة والتخطيط

من الصعب الفصل بين هذين النوعين من الموازنات ، ولا يوجد فاصل زمني بينهما في التطبيق ، من هنا يوجد بعض نقاط التقارب منها :

- ١- كل منهما يركز على نتائج النشاط الحكومي بدلا من التركيز على بنود الإنفاق العام كما هو الحال في الموازنة التقليدية .
 - ٢- التداخل الوظيفي والتاريخي بينهما .
- أما الفرق بينهما فيمكن في :

١- مسؤولية التخطيط والرقابة في موازنة الاداء تقع على عاتق الوحدات التنفيذية ، اما في موازنة البرمجة فمسؤولية التخطيط مركزي ومسؤولية الرقابة لا مركزية ، تقوم بها الوحدات التنظيمية .

٢- تركز موازنة الاداء على نتائج الأعمال (ما تم انجازه فعلا) من هنا تركز على العمل الرقابي بالدرجة الأولى . اما موازنة البرمجة فانها تهتم بالتخطيط للأعمال (ما سيتم انجازه) من هنا تركز على العمل التخطيطي .

٣- تركز موازنة الاداء على كل نشاط يراد تحقيقه ، وهذا يعتبر بحد ذاته هدف ، من هنا فان أهداف موازنة الاداء هي الأنشطة والأعمال الحكومية . اما موازنة البرمجة فانها تحدد الهدف أولا ثم تختار النشاط اللازم للوصول إلى ذلك الهدف بأقل تكلفة ممكنة وبالعمل الجماعي .

٤- الموازنة الصفريّة .

الاساس الذي تقوم عليه هذه الموازنة ، هو توفير المال اللازم لتمويل البرامج دون الاخذ بعين الاعتبار لما تم انفاقه سابقا وبشكل فعلي على تلك البرامج . من هنا نبدأ من نقطة الصفر وكان تلك البرامج لم تكن موجودة .

يستخدم هذا النوع من الموازنات في امريكا منذ سنة ١٩٧٣ بشكل بدأ به القطاع الخاص ، والاسلوب المتبع لتطبيقها هو الجمع بين بدائل الأعمال الجديدة والقديمة ، واختيار افضلها وبنفس الوقت استبعاد السيء منها .

نستطيع القول ان مفهوم الموازنة الصفريّة يركز على الامور التالية :

- أ- افتراض موازنة أي دائرة أو مؤسسة حكومية تساوي صفر .
 - ب- الإتفاق لكل دائرة أو مؤسسة يقتصر على ما يمكن تحقيقه من أهداف مبرره ويمكن تحقيقها .
 - ج- التقدير الدقيق للاموال اللازمة للاتفاق على كل هدف وبأقل تكلفة ممكنة .
 - د- يتم النظر لموازنة أي هدف أو نشاط في بداية السنة المالية ، وكأنها صفر ، حتى لو كان هذا الهدف مستمرًا من سنوات سابقة .
- كيفية اعدادها .
- ١- تقوم كل هيئة أو مؤسسة بتحديد اهدافها ضمن السياسة العامة للدولة ، وتعميمها على جميع المستويات الادارية بنفس الهيئة الحكومية .

- ٢- يتم اختيار الجهة صاحبة القرارات وغالبا ما تكون من داخل الهيئة أو المؤسسة الحكومية .
- ٣- تقوم الجهة صاحبة القرار بتحديد برامج وأنشطة وأعمال السنة المالية المقبلة .
- ٤- اختيار الأهم من البرامج والأعمال لتنفيذه ومن ثم الأهم... الخ .
- ٥- تتولى الإدارة العليا دراسة الموازنات لكل جهة صاحبة القرار وتقييمها واعتمادها أو إلغاؤها أو إدخال التعديل عليها .

خصائص الموازنة العامة .

١- تقدير مفصل للإيرادات الدولة ونفقاتها .

بمعنى أن الموازنة العامة ليست فقط أرقام إجمالية للإيرادات والنفقات العامة وأرقام مالية لبنود هذه الإيرادات والنفقات ، بل أيضا توضيح مفصل لمصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق ، فيجب أن تحتوي الموازنة على جميع المصادر للحصول على المال العامة من ضرائب ، وقروض ، ورسوم... الخ ، وإين سيتم إنفاق المال العام ، هل على الطرق والصحة والتعليم والتسليح... الخ .

وتتوقف فاعلية الموازنة على مدى دقة التنبؤات للإيرادات والنفقات العامة ، وموضوعيتها ، مما يتطلب دراسة علمية مستفيضة للوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي السائد في الدولة ، وللتغيرات المتوقعة خلال الفترة محل البحث .

والدولة على عكس الأفراد ، إذ تحدد إيراداتها على ضوء نفقاتها المتوقعة .

٢- وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية .

من الناحية الدستورية لا يعتبر تقدير الإيرادات والنفقات العامة موازنة الا بعد اعتمادها من السلطة التشريعية وهي المجالس النيابية في الأنظمة الديمقراطية . اما قبل هذا الاجراء فيطلق عليها " بمشروع الموازنة " . ولا يجوز للسلطة التنفيذية البدء بتطبيق بنود الموازنة وهي في مرحلة " مشروع موازنة " لذا فان اعتمادها من قبل السلطة التشريعية امر ضروري وهام ، حتى يمكن تطبيقها على ارض الواقع ، وبعد ذلك المحاسبة عليها .

وتختلف الاجراءات التفصيلية لاعتماد الموازنة من مجتمع لآخر وفقا للكثير من العوامل الاقتصادية والسياسية والتاريخية والاجتماعية والادارية ، حيث تختلف عدد المجالس التي تتكون منها السلطة التشريعية وعدد اللجان المتخصصة المنبثقة من كل مجلس . وتختلف المدة الزمنية اللازمة لاتمام اجراءات الاعتماد . ومن ثم يختلف الموعد الذي يجب ان يقدم فيه مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية لمناقشة وتعديل بعض بنود مشروع الموازنة واطافة بنود جديدة .

يجب ان ننوه هنا ان الموازنة العامة قانون من حيث الشكل فقط ، إذ تعتمد السلطة التشريعية وهي التي تصدر القوانين ، غير انها لا تعتبر قانونا من حيث الموضوع لان القانون بهذا المعنى ينطوي على قواعد دائمة .

٢- تعبير مالي عن أهداف المجتمع .

الموازنة هي وسيلة الحكومة في تحقيق برنامج العمل الذي تعتمزم تنفيذه ، أي اصبحت الاطار الذي يوضح اختيار الحكومة لاهدافها

ووسائل الوصول إلى تلك الاهداف . فالاهداف الاقتصادية والاجتماعية والمياسية والمالية يمكن الوصول اليها وتحقيقها من خلال الموازنة العامة ايضا . وقد مر معنا في بداية هذا الكتاب كيف نحقق تلك الاهداف من خلال الضرائب مثلا وهي مصدر من مصادر الإيرادات العامة . ومر معنا ايضا اثار القروض العامة على جميع مناحي الحياة في الدولة . وبالتالي اذا اردت ان تتعرف على التوجه العام لاي حكومة ، ما عليك الا ان تستعين ببند الموازنة من إيرادات ونفقات عامة سواء من حيث الأرقام المالية الواردة فيها أو من خلال تفاصيل مصادر الإيرادات وواجه الإنفاق .

٣- تعبير عن خطة عمل مالية لفترة زمنية قادمة .

وقد جعلت مدة الموازنة العامة سنة كاملة لانه لو وضعت الموازنة لسنتين أو ثلاث سنوات مثلا لكان من المتعذر التنبؤ بما ستكون عليه الإيرادات والنفقات طوال هذه المدة وخاصة حين تكثر تقلبات الاسعار .

ومن جهة اخرى لو كانت هذه المدة اقل من سنة ، لكانت الإيرادات تختلف في كل موازنة عنها في الموازنة السابقة تبعا لاختلاف المواسم وتباين المحاصيل الزراعية ، وبما ان النفقات تنسم عادة بالثبات فانه يتعذر لذلك موازنة الموازنة في الفترات التي تقل فيها الإيرادات . هذا بالإضافة إلى ان اعداد الموازنة واعتمادها يتطلبان بذل مجهود شاق تشترك فيه السلطات التنفيذية والتشريعية مما يحسن معه الا تتكرر هذه الأعمال أكثر من مره في السنة . كذلك تشترط موافقة

المجلس التشريعي على مشروع الموازنة في كل سنة حتى يتسنى للممثلة الشعب الاطلاع على الخطة التي سوف تنتهجها الحكومة في السنة التالية قبل تنفيذها .

الفرق بين الموازنة العامة والميزانية الخاصة .

١- الموازنة العامة تعبير مالي عن برنامج عمل لمرحلة قادمة .
الميزانية الخاصة تعبر عن المركز المالي الحقيقي للمشروع في لحظة معينة .

٢- الموازنة العامة تناقش من قبل السلطة التشريعية قبل اعتمادها .
ميزانية المشروع لا مبرر لاعتمادها لانها تعكس حقيقة موقف مالي ليس بالامكان رفضه .

٣- في الموازنة العامة تتحدد الإيرادات على ضوء النفقات .
في ميزانية المشروع تظهر النفقات والإيرادات من حيث الاصول والخصوم .

٤- الموازنة العامة لها أهداف اجتماعية من الصعب ترجمتها بصورة كمية دقيقة مثل تكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية .
ميزانية المشروع يغلب عليها امكانية التحديد الكمي لاهداف المشروع .

الموازنة العامة والميزانية التقديرية .

تعتبر الموازنة العامة هي الاساس في تطبيق فكرة الميزانية التقديرية في المنشآت الخاصة ، سواء كان ذلك من حيث الاخذ بمبدأ

التقدير والتنبؤ بالنسبة لكل من الإيرادات والنفقات لمرحلة قادمة أو من حيث محاولة تطبيق بعض الأساليب العلمية التي يتم اتباعها في اعداد الموازنة العامة . الا انه بالرغم من ان كلاهما خطة عمل تتعلق بالمستقبل تعتمد على تنفيذها جهات الاختصاص في كلتا الحالتين فان الاهداف التي تسعى كلا من الميزانيتين إلى تحقيقها مختلفة والفترة التي توضع عنها الميزانيتين مختلفة ، فالميزانية التقديرية للمشروع تشمل على الإيرادات والنفقات المتوقعة خلال فترة زمنية معينة وكذلك على برنامج العمل لتحقيق أهداف المشروع .

كما ان الموازنة العامة ترتبط بالدولة ، بينما الميزانية التقديرية ترتبط بالقطاع الخاص .

الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة .

الحساب الختامي للدولة عبارة عن كشف مسجل فيه كافة المبالغ الفعلية التي انفقتها الدولة وكافة المبالغ الفعلية التي قامت الدولة بتحصيلها خلال السنة المنتهية متبعاً في هذا التسجيل نفس التبويبات والتقسيمات المتبعة في موازنة الدولة .

الحساب الختامي للدولة لسنة معينة يتقابه مع موازنة الدولة لنفس السنة في كل شيء فيما عدا طبيعة الأرقام الواردة فيها حيث تكون ارقاما تقديرية في الموازنة العامة وارقاما فعلية في الحساب الختامي .

اما أهمية الحساب الختامي للدولة فهي :

- ١- اداة للمراجعة التي من خلالها يتم التأكد من ان الدولة قد التزمت بتنفيذ ما اعتمدته السلطة التشريعية من نفقات .

- ٢- وسيلة لمتابعة تنفيذ ما اعتمدته السلطة التشريعية من برامج وسياسات .
- ٣- وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليل احتمالات الخطأ في اعداد موازنة الدولة للاعوام القادمة .
- ٤- اداة للرقابة وتقييم الاداء والوقوف على درجة الكفاءة والانتاجية في القطاع الحكومي .
- ٥- اسلوب لاكتشاف الانحرافات ودراستها ومعالجتها .

القواعد الاساسية للموازنة العامة (مبادئ الموازنة العامة) .

تتضمن الموازنة العامة التقليدية عددا من المبادئ التي لا بد من الالتزام بها اثناء الاعداد للموازنة ومن ثم اعتمادها وتنفيذها وهذه المبادئ هي :

١- مبدأ السنوية .

المدة التي تعمل فيها الموازنة العامة هي سنة مالية . وبموافقة السلطة التشريعية . ففي بداية كل سنة تقدم السلطة التنفيذية مشروع الموازنة العامة للسلطة التشريعية كي تقره لسنة مالية واحدة فقط ، وذلك حتى يبقى دور السلطة التشريعية السياسي ماثلا امام السلطة التنفيذية وحتى يكون لها دور بمبدأ المشاركة في الحكم ، كما ان تحديد الفترة بنسبة ينسجم مع حسابات الأفراد والمؤسسات التي تبين الارباح والخسائر في نهاية كل سنة مالية .

وليس شرطا ان تتوافق السنة المالية للموازنة مع السنة العادية . ويوجد استثناء لمبدأ السنوية ، فقد نجد بعض التأخير من قبل السلطة

التنفيذية في تقديم مشروع الموازنة وبالتالي تأخير في اعتماد الموازنة من قبل السلطة التشريعية ، وقد انتهت السنة المالية ودخلنا سنة جديدة ، فالدولة لا تستطيع ان تتوقف عن الإنفاق أو الحصول على المال ، فليها ان تدفع رواتب واجور ... الخ . من هنا يوجد ما يطلق عليه بالموازنة الاثنى عشرية ، وهذا يعني ان السلطة التشريعية توافق للسلطة التنفيذية على فتح اعتمادات شهرية مؤقتة بما يتناسب مع اخر موازنة عامة ، على حساب الموازنة الجديدة ، إلى حين قرار مشروع الموازنة العامة .

والاستثناء الآخر قد يحدث في حالة اعتماد الموازنة العامة والشروع في تنفيذها ، واثاء التنفيذ قد يحصل طارئ لم يكن بالحسبان ، كالكوارث الطبيعية أو الحاجة إلى نفقات اضافية لالتهاء من مشروع ما ، هذا يتطلب ان تتقدم السلطة التنفيذية بطلب إلى السلطة التشريعية كي توافق الاخيرة على اعتماد مخصصات انفاق اضافية لمواجهة النقص الذي ظهر في الاعتمادات الباقية من السنة المالية ، وهذه الاعتمادات تسمى الاعتمادات الاضافية " .

وينتج عن تطبيق مبدأ سنوية الموازنة مشكلة العلاقة ما بين الاعتمادات السنوية المقررة في الموازنة والفترة الزمنية اللازمة لتنفيذها . فكيف يتم تسجيل الإيرادات والنفقات المقررة في سنة الموازنة في حالة تأخر بعضها والدخول في السنة الجديدة . فمثلا قد تلزم الحكومة نفسها بدفع مبلغ معين في هذه السنة المالية ، ويتم الدفع بعد انتهاء السنة المالية ، أو قد يكون للدولة حق تحصيل مبلغ مالي ،

ولكن يتم التحصيل الفعلي بعد انتهاء السنة المالية . فكيف يتم اعداد حسابات الدولة المالية ، وهذا معناه كيف يتم اعداد الحساب الختامي للدولة في مثل هذه الحالات ؟

يوجد هناك أنظمة متبعة في الدول لحل مثل هذه الاشكالات ، ولكل دولة نظامها المالي والاداري والقانوني الخاص بها . وبالإمكان ولاغراض النهج التدريسي ان نشير إلى اسلوبين يمكن اتباعهما لحل مثل هذه الاشكالات :

الأسلوب الاول : اسلوب حساب التعموية .

ويسمى ايضا بأسلوب حساب الالتزامات والحقوق . وحسب هذه الطريقة يرصد في الحساب الختامي للدولة جميع الإيرادات العامة وجميع النفقات العامة التي حصلت خلال السنة المالية بغض النظر عن تاريخ التحصيل الفعلي للإيرادات العامة والدفع الفعلي للنفقات العامة ، حتى لو تم التحصيل والدفع بعد انقضاء السنة المالية .

تتسم هذه الطريقة بالمرونة والسهولة والوضوح ، إذ يظهر المركز المالي للدولة وجميع التسويات المالية لبنود الموازنة بشكل دقيق وجلي .

ولكن من مساوئها ، انها بحاجة إلى وقت كي يتم احتساب جميع الإيرادات والنفقات ومن ثم تمييزها عن سنوات مالية أخرى ، مما يؤخر عملية الانتهاء من الحساب الختامي للدولة . من هنا يلجأ الكثير من الدول إلى الأسلوب الثاني .

الأسلوب الثاني : أسلوب حساب الخزائنة .

حسب هذه الطريقة يتم تكوين جميع المبالغ المالية التي تم تحصيلها وجميع المبالغ التي تم إنفاقها فعلا خلال السنة المالية للموازنة العامة ، ويتم استبعاد جميع الاعتمادات المالية التي لم تستعمل ، ويعد فتحها في السنة المالية للموازنة العامة الجديدة ، وذلك حسب ما تقتضيه المصلحة العامة ، بمعنى قد يتم الغائها والاستغناء عنها في السنة المالية الجديدة .

تتم هذه الطريقة بالوضوح والبساطة والسرعة في الانجاز . ولكن من مساوئها ظهور حساب ختامي غير حقيقي خاصة في حالة اسراع الدولة في الحصول على الإيرادات أو البطء في دفع النفقات . وقد تشجع مؤسسات ودوائر الدولة على التبذير والاسراف باستنفادهم للاعتمادات قبل انتهاء السنة المالية والدخول في سنة مالية جديدة .

٢- مبدءاً للوحدة .

تدريج جميع الإيرادات العامة والنفقات العامة في وثيقة واحدة ، حتى يتسنى للسلطة التشريعية ، ولكل من يطلع على موازنة الدولة التعرف وبسرعة على أهداف الدولة المستقبلية ، و على بنود الإيرادات والنفقات في وقت واحد ، وفي نهاية الامر يظهر ان كانت الموازنة متوازنة ام بها عجز ام فائض وما هو المركز المالي الحقيقي للدولة . ان هذا المبدأ يساعد ايضا في عملية الرقابة على المال العام . وبالتالي سهولة اكتشاف الانحرافات والاختلاسات والمحاسبة عليها .

٣- مبدأ العمومية .

تدرج في الموازنة العامة جميع الإيرادات والنفقات دون اجراء مقاصة بينهما . فلا يجوز تخصيص ايراد لنفقة . ويجب ان تتضمن الموازنة جميع مصادر الإيرادات العامة بالاسم والمبلغ ومهما كان هذا المصدر وبفلس الوقت يجب ان تظهر بالاسم والمبلغ جميع اوجه الاتفاق العام . هذا المبدأ يظهر حقيقة المركز المالي للدولة ويسهل المراقبة على المال العام من حيث جباية الاموال أو انفاقها ، ولا يستطيع أي كان ان يجبي مالا عاما أو ينفق مالا عاما دون اذن مسبق من السلطة التشريعية ، وهذا يساعد على الصديق في التعامل مع المال العام .

وقد يسأل الطالب نفسه وهل نجد هذا في الحياة العملية ؟ والاجابة تعتمد على نمط النظام السائد بالدولة والى أي مدى تمارس كل من السلطات دورها ...الخ .

ويجب هنا ان نميز بين عدم تخصيص ايراد لنفقة وبين تخصيص الاعتمادات . فعند تخصيص ايراد لنفقة هو نفسه مبدأ شيوخ الموازنة (مبدأ العمومية) وهو يعني ان لا يخصص مورد معين من موارد الدولة لتغطية نفقة بعينها من النفقات العامة ، فعلى سبيل المثال لايجوز ان نخصص مبلغ حصيلة ضريبة المبيعات لاقامة نفق في منطقة ما .

اما تخصيص الاعتمادات فيعني تخصيص مبالغ مالية معينة لصرفها على كل وجه من وجوه النفقات العامة ، وذلك بموافقة السلطة التشريعية والتي تقر النفقات العامة بشكل منفصل ، وعلى السلطة التنفيذية ان تلتزم بذلك . ان لا يوجد اقرار اجمالي للنفقات العامة من

قبل السلطة التشريعية ثم يترك الامر للسلطة التنفيذية ان توزع المبالغ المالية وانفاقها كما تشاء ، بل ان الاقرار يكون مفصل كما اسلفنا كي تحقق السياسات المالية اهدافها المرجوة .

٤- مبدأ عدم التخصيص (مبدأ الشئوع) .

لا يجوز ان تخصص بعض الإيرادات بعينها لنفقه عامة بعينها ، فمثلا لا يجوز ان تخصص ضريبة الدخل لبناء مدرسة حكومية . فالذي يحصل ان تصب جميع الإيرادات العامة ، مهما كان نوعها في خزينة الدولة ، وان ينفق من خزينة الدولة .

يساعد هذا المبدأ على عدالة الإنفاق العام ، فلا تحصل منطقة أو جهة على اتفاق أكثر من الأخرى ، وهذا يعني ايضا انه يساعد على تحقيق أهداف الدولة حسب الأولويات .

وفي حالة الابتعاد عن هذا المبدأ فهذا يعني فقدان الموازنة العامة لمرونتها كما قد يؤدي إلى الاسراف في بعض البنود والتوفير أي عدم تحقيق الاهداف في البنود الأخرى . والاسراف يحدث في الحالة التي يكون فيها إيرادات المورد المعنى اكبر من مصروفات بند الإنفاق الذي خصصت له . والتوفير يظهر في الحالة التي تكون فيها إيرادات المورد المعنى اقل من مصروفات بند الإنفاق الذي خصصت له ، مما يعني عدم تحقيق الاهداف المرجوة .

في بعض الحالات قد يكون استثناء لهذا المبدأ خاصة وقت الحروب إذ تخصص جميع موارد الدولة للعمل الحربي أو في حالات الكوارث الطبيعية مثل الزلازل والبراكين إذ تخصص الاموال العامة

لمعالجة اثارها . لكن الاستثناء لا يؤخذ به ونحن نتكلم عن مبدأ يجب ان يطبق في الحالات الطبيعية .

٥- مبدأ التوازن .

في الفكر المالي التقليدي يعني هذا المبدأ ان تتساوى الإيرادات العامة مع النفقات العامة ، وفي حالة ظهور فائض في الموازنة (أي عندما تكون الإيرادات اكبر من النفقات) فان هذا يعني ، حسب الفكر المالي التقليدي ، ان القائمين على الموازنة لم يستطيعوا ان يقدروا الإيرادات العامة والنفقات العامة بشكل جيد ودقيق ، أو ان الادارات الحكومية القائمة على تنفيذ النفقات وجلب الإيرادات ، لم تؤدي دورها على اكمل وجه ، فقد يكون هناك تقصير في العمل أو اهمال به أو قد يكون هناك فرض وجباية ضرائب كثيرة ادت إلى زيادة الإيرادات العامة ، وهذا قد ينقل كاهل المواطن وقد يؤدي إلى قلاقل واضطرابات داخلية تؤثر على نظام الحكم . وقد يعني عدم الالتزام بتنفيذ جميع بنود النفقات العامة .

وفي حالة ظهور عجز في الموازنة (أي عندما تكون النفقات العامة اكبر من الإيرادات العامة) فهذا يعني ان المسؤولين عن الموازنة لم يقدروا بنود الموازنة بشكل صحيح ، كما قد يعني وجود اختلاسات وتسبب في عملية الإنفاق .

والسبب الذي جعل مبدأ التوازن ذو أهمية كونه مؤشر على حسن استخدام المال العام وكضمان لاستمرار الثقة في مالية الحكومية والمحافظة على الاستقرار المالي والاقتصادي والسياسي للدولة .

ولكن مع ظهور الازمات المالية التي حلت في العالم بداية هذا القرن ، وكثرة الحروب ، خاصة الحرب العالمية الأولى والثانية ، جاء العلم المالي الحديث بمفهوم اخر لهذا المبدأ ، إذ يعني ان تكون النفقات العامة للدولة في حدود مواردها وبما يتناسب مع الوضع الاقتصادي والمالي والاجتماعي والسياسي للدولة . فاصبح هدف الموازنة ليس فقط توازن الإيرادات مع النفقات بل يمكن استخدامها لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية ومالية ...الخ . فنجد بعض الدول قد تحدى عجز مؤقت في موازنتها لاسباب اقتصادية معينة ، كمعالجة أزمة الكساد مثلاً ، وذلك عن طريق تخفيض الضرائب مما يقلل من الإيرادات وقد تحدث عجز ، أو عن طريق زيادة حجم الإنفاق العام .

دورة الموازنة العامة .

تعرف دورة الموازنة العامة بأنها المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها موازنة الدولة .

وهذه المراحل هي :

اولاً : مرحلة الاعداد والتحضير .

ثانياً : مرحلة الاعتماد .

ثالثاً : مرحلة التنفيذ .

رابعاً : مرحلة المراجعة والرقابة .

وسنقوم بشرح كل مرحلة من هذه المراحل على حده . علماً بأنها في الواقع العملي متداخلة ومتتالية دون توقف أو انقطاع . وهذه

المراحل متبعة في جميع الأنظمة المالية للدول ويبقى الاختلاف في توزيع السلطات والمسؤوليات لكل مرحلة من هذه المراحل .

اولا : مرحلة الاعداد والتحضير .

يتولى عملية الاعداد للموازنة العامة ، وفي جميع دول العالم على اختلاف انظمتها ، السلطة التنفيذية ، إذ يقع على عاتقها تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية للمجتمع . وكما هو معلوم فان السلطة التنفيذية لديها الامام الكافي عن اوضاع القطاعات الاقتصادية المختلفة ولديها الاجهزة والخبرات الكافية لوضع الخطط المستقبلية ، وهي بنفس الوقت المسؤولة عن تنفيذ بنود الموازنة كما انها تترجم عملها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والمالي المستقبلي من خلال الموازنة العامة . وهي المسؤولة عن ادارة المرافق العامة ، لذا فمن حقها ان تقوم بعملية الاعداد للموازنة .

وعندما نتفق على ان السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن هذه المرحلة ، فان الاختلاف بين دولة واخرى يكمن في تسمية الجهة المسؤولة عن ذلك . ففي بريطانيا تكون هذه المسؤولية من اختصاص وزير المالية بالدرجة الأولى ، وفي فرنسا لكل وزارة الصلاحية في تقدير الإيرادات والتفقات الخاصة بها ورقعها إلى وزير المالية . وبشكل عام فان الخطوات المتبعة (في الاردن) في هذه المرحلة هي :

- ١- تقوم وزارة المالية بإرسال تعميم إلى وزارات وهيئات ومؤسسات الدولة المختلفة ، تطلب فيه اعداد مشروع الموازنة لكل منها (تقدير إيراداتها ونفقاتها) ، وموعد موفاة الوزارة به .
 - ٢- تشكل كل وزارة أو أي جهة حكومية ، لجنة من داخلها لمناقشة تقديرات الإيرادات والنفقات التي وصلتها من وحداتها المختلفة ، ومن ثم تضع مشروع الوزارة بشكل كامل متكامل .
 - ٣- تقوم كل وزارة أو هيئة أو جهة حكومية بإرسال تقديراتها إلى وزارة المالية .
 - ٤- تقوم وزارة المالية بدراسة ما وردها من تقديرات ، ويقوم العاملين فيها بالاتصال مع المسؤولين في الوزارات والهيئات الحكومية الأخرى للمناقشة والاستفسار عن أي بند من بنود الإيرادات والنفقات أو طلب أي وثيقة ومستند يعزز التحليل والدراسة .
 - ٥- يقوم وزير المالية بإعداد مشروع الموازنة العامة الذي يعكس عمل الحكومة السياسي والاقتصادي والاجتماعي لسنة قادمة ، وبما ينسجم مع الامكانيات المتاحة .
 - ٦- يعرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الوزراء الذي يناقشه ويضعه في صورته النهائية .
 - ٧- يعرض مشروع الموازنة على السلطة التشريعية لاعتماده .
- في هذه المرحلة تسترشد الحكومة بمجموعة من المبادئ وعدد من الأساليب الفنية .

بالنسبة لمبادئ الموازنة العامة (السنوية ، التوازن ، الوحدة العمومية ، الشبوع) فقد سبق شرحها .

اما الاساليب الفنية المتبعة في الاعداد والتحضير للموازنة العامة فهي :

١- تقدير النفقات :

تقدر النفقات بطريقة " التقدير المباشر " من قبل الموظفين المختصين في الوزارات والهيئات العامة المختلفة . ويجب ان يكون هذا التقدير واقعي وبعيد عن المغالاة حتى يمكن تطبيقه على ارض الواقع . ويجب ان يتسم القائمين على ذلك بالمعرفة والدراية الكافية ، كما ويجب ان يتمتعوا بصنق الانتماء والاخلاص في العمل .

ويسمى هذا التقدير للنفقات العامة " بالاعتمادات " ، ولا يجوز للسلطة التنفيذية ان تتجاوزها اثناء التطبيق الفعلي لها على ارض الواقع ، واذا دعت الضرورة ان يتم تجاوز ذلك من قبل السلطة التنفيذية عليها الحصول على موافقة مسبقة من السلطة التشريعية .

٢- تقدير الإيرادات :

يوجد هناك اربعة اساليب لتقدير الإيرادات العامة وهي :

أ- طريقة الزيادة أو النقص النسبي .

ب- طريقة السنة قبل الاخيرة .

ج- طريقة التقدير المباشر .

د- طريقة المتوسطات الحسابية .

أ- طريقة الزيادة أو النقص التنبؤي .

يُدرج في مشروع الموازنة العامة إيرادات السنة المالية المنتهية بعد زيادتها بنسبة مئوية إذا توقع المسؤولون ظهور ازدهار اقتصادي أو بعد تخفيضها بنسبة مئوية معينة ، إذا كان المتوقع ظهور تراجع اقتصادي . فمثلاً إذا أردنا تقدير الإيرادات العامة لسنة ١٩٩٩م فإننا نأخذ إيرادات سنة ١٩٩٨ كما هي ونزيد عليها أو ننقص منها نسبة مئوية معينة .

ب- طريقة السنة قبل الأخيرة .

يتم تقدير الإيرادات للموازنة الجديدة على أساس إيرادات السنة قبل الأخيرة فإذا أردنا تقدير إيرادات موازنة سنة ١٩٩٩ التي تعد إنشاء السنة المالية ١٩٩٨ سنعتمد على إيرادات سنة ١٩٩٧ .

ج - طريقة التقدير المباشر .

حسب هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات العامة بشكل مباشر من قبل المختصين في جميع وزارات ودوائر وهيئات الدولة ، ويجب أن يستند على دراسات وتحليل علمية ومنطقية تعكس واقع الوضع الاقتصادي والمالي والاجتماعي والسياسي للدولة ، ويجب أن يكون لديهم المقدرة على التنبؤ المستقبلي ، ويستعينوا بالاحصاء والرياضيات في تحليل المتغيرات .

د- طريقة المتوسطات .

حسب هذه الطريقة نأخذ الإيرادات لأكثر من سنة ثم نستخرج المتوسط الحسابي لها . فإذا أردنا تقدير إيرادات موازنة سنة ١٩٩٩ ، نأخذ إيرادات سنة ١٩٩٥ و سنة ١٩٩٦ و سنة ١٩٩٧ ونستخرج المتوسط الحسابي والنتيجة نعتمدها كتقدير لإيرادات موازنة عام ١٩٩٩ .

ثانيا : مرحلة الاعتماد .

إن السلطة المخولة باعتماد الموازنة العامة هي السلطة التشريعية ، التي تستمع إلى مشروع الموازنة العامة " المعد من قبل السلطة التنفيذية حيث يقوم وزير المالية بالقاءه على السلطة التشريعية . وبعد المناقشة والتداول قد ينتج ثلاثة أمور :

- ١- اعتماد مشروع الموازنة وبعدها يطلق عليه " قانون الموازنة " .
- ٢- رفض مشروع الموازنة ، وهذا الاجراء له انعكاسات مختلفة من دولة لأخرى قد تؤدي إلى حل البرلمان . وقد يستمر هذا الرفض بدخول السنة المالية الجديدة قبل اعتمادها وهنا يتم اعتماد موازنة الاثنى عشرية ، كما مر معنا .
- ٣- ادخال بعض التعديلات على مشروع الموازنة وقبول ذلك من قبل السلطة التنفيذية ، ومن ثم يتم اعتماده .

أما الخطوات المتبعة في اعتماد مشروع الموازنة العامة في الأردن فهي على النحو التالي :

- ١- يحيل مجلس الوزراء مشروع الموازنة بعد موافقته عليه إلى
المالطة التشريعية (مجلس الامة بشقيه مجلس النواب ومجلس
الاعيان) ، قبل بداية السنة المالية الجديدة بشهر على الاقل .
- ٢- يقوم وزير المالية بالقاء خطاب مشروع الموازنة على مجلس
الامة ويوضح اهداف وسياسات الحكومة المستقبلية .
- ٣- يحيل مجلس النواب مشروع الموازنة العامة إلى لجنته
المالية للاطلاع عليه ودراسته ورفع التوصيات والنتائج إلى
مجلس النواب . ويحق للجنة المالية استدعاء أي مسؤول في أي
وزارة أو دائرة حكومية للاستفسار منه على بنود إيراداته ونفقاته
ومناقشته بذلك ، ويحضر الاجتماعات وزير المالية ومدير عام
الموازنة العامة .
- ٤- يجتمع مجلس النواب ، ليناقش بجلسة خاصة مشروع الموازنة العامة .
إذ تقدم اللجنة المالية تقريرها على مسمع وبحضور اعضاء الوزارة ،
ويفتح باب النقاش للجميع .
- ٥- يقوم اعضاء الوزارة ورئيس الوزراء بالرد على جميع الملاحظات
والاستفسارات المقدمة من النواب .
- ٦- بعد ذلك يتم الاقتراع على مشروع الموازنة بندا بندا ليتم اقراره
من مجلس النواب .
- ٧- يحال مشروع الموازنة العامة من مجلس النواب إلى مجلس
الاعيان الذي يحيله إلى لجنته المالية لدراسته ووضع
التوصيات اللازمة وتلاوته على مجلس الاعيان بجلسة خاصة
لمناقشته ويتبع نفس الخطوات الواردة في جلسة مجلس النواب .

٨- اذا اقر مشروع الموازنة من مجلس الأعيان ، يتم اعادته للحكومة للمصادقة عليه ويصبح " قانون الموازنة العامة " .

ان اضافة الصفة القانونية على الموازنة العامة امر مهم حتى تلتزم السلطة التنفيذية بما ورد في بنود الموازنة وكى يتسنى للسلطة التشريعية محاسبتها ، لان أي مخالفة في التطبيق اصبحت مخالفة للقانون ، ومن يخالف القانون يعاقب .

ان الاسراع في اعتماد مشروع الموازنة يعتمد على بعض المعطيات منها :

١- العلاقة داخل السلطة التشريعية . إذ في الانظمة الديمقراطية تكون الاحزاب ممثلة في هذه السلطة . ولكل حزب قناعاته السياسية المختلفة عن الآخر ، والتي تظهر اثناء مناقشة مشروع الموازنة العامة وهذا يجعل المصادقة على مشروع الموازنة صعب للغاية ، وفي الغالب ينتهي النقاش إلى قواسم مشتركة بين هذه الاحزاب ، لاعتماد مشروع الموازنة العامة .

٢- مستوى العلاقة ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية . فاذا كانت هذه العلاقة تتسم بالانسجام والوئام فان امر اعتماد الموازنة العامة يكون يسيرا . اما اذا كان الامر عكس ذلك فان اعتمادها قد يحتاج إلى وقت طويل ومناقشات حادة .

ثالثا : مرحلة التنفيذ .

يتولى تنفيذ الموازنة العامة السلطة التنفيذية ، ونعني بعملية تنفيذ الموازنة تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة كما ورد في قانون الموازنة العامة .

وسنقوم بشرح عملية تنفيذ الموازنة على النحو التالي :

أ- صرف بنود النفقات العامة .

تحدد عملية صرف المال العام بمقدار اعتمادات الصرف لكل بند من بنود النفقات العامة ، والتي تمثل الحد الأقصى للإنفاق . وتستند السلطة التنفيذية في الإنفاق على قاعدة " تخصيص الاعتمادات " وبموجبه لا يجوز للسلطة التنفيذية ان تحول اعتماد صرف مبلغ ما من غرض خصص له إلى غرض آخر لم يخصص له . فمثلا اذا خصص مبلغ مليون دينار لبناء مدرسة ومبلغ مليون وربع دينار لبناء طريق خارجي ، وحدث نقص مالي لاتمام عملية بناء المدرسة ، فلا يجوز ان يحول المبلغ المخصص للطريق لهذا الغرض . وان احتاج الامر إلى تحويل الأموال من الباب المخصص لها إلى غرض آخر ، وجب حصول السلطة التنفيذية على موافقة السلطة التشريعية .

من هنا تعتمد بعض الحكومات إلى ادراج اعتماد اجمالي أو ان تترك حرية نسبية للسلطة التنفيذية لتمويل بعض الاعتمادات وذلك بالرجوع إلى وزير المالية .

ان صرف النفقات العامة عملية ليست بالسهلة ، كما يتبادر إلى

الذهن ، من هنا تمر بمراحل متتالية :

١- الارتباط بالنفقة أو عقد النفقة .

ويحصل هذا الارتباط عندما تتخذ السلطة التنفيذية قراراً ينتج عنه دين في ذمة الدولة يجب سداؤه . فمثلاً توقيع الدولة على شراء سلع من متعهد أو الاتفاق مع شركة لشق نفق ... الخ .

٢- تحديد النفقة أو تصفية النفقة .

تصدر من السلطة التنفيذية ما يطلق عليه " بذاكرة التصفية " والتي تحتوي على معلومات حول قرار السلطة التنفيذية بتقدير مبلغ الدين ، ووقت استحقاقه ، وأنه لم يسدد بعد ، وتقديم ما يثبت ذلك بالوثائق الرسمية ، وبعدها يتم خصم مبلغ الدين من الاعتماد المخصص للنفقة .

٣- امر الصرف .

وهو الامر الموجه إلى امين الصندوق في الدوائر والهيئات الحكومية بدفع مبلغ من المال لشخص طبيعي أو اعتباري بعينه ، ويصدر امر الصرف هذا من جهة رسمية مفوضه بذلك ، الوزير أو من ينوب عنه قانوناً .

٤- عملية صرف النفقة .

أي دفع مبلغ الحالي للشخص صاحب العلاقة بموجب امر الصرف انف الذكر . ويتم دفع المبلغ اما نقداً أو بالشيك ، من صندوق الجهة المعنية بالامر أو من صندوق وزارة المالية أو بشيك مسحوب على البنك المركزي .

والذي يتولى التوقيع على الصرف إلى جانب الوزير ، المدير المسؤول وموظف من وزارة المالية ، كي يتأكد من سلامة اجراءات الصرف .

ب- تحصيل الإيرادات العامة .

تقوم الجهات الحكومية المختلفة ، من وزارات وهيئات ودوائر...الخ ، كل حسب اختصاصه بتحصيل ما ورد في بنود الإيرادات العامة ، وذلك ضمن القوانين والائتمنة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص . ولا يجوز لاي جهة حكومية ان تتجاوز الصلاحيات المخولة اليها بعملية جباية المال العام .

والقاعدة هي " عدم تخصيص الإيرادات العامة " وهي تعني ان تختلط جميع الإيرادات التي تحصلها الخزنة لحساب الدولة في مجموعة واحدة بحيث تمول كافة النفقات العامة للدولة دون تمييز بين ايراد وآخر حسب مصدره .

ويتم توريد الأموال العامة إلى خزنة الدولة . والتي هي عبارة عن عمليات وقبوض محاسبية بحتة ، يسجل فيها جميع المبالغ المنفقة من قبل الدولة وجميع الأموال الواردة للدولة . فهي انن ليست كما يتبادر إلى الذهن ، مكان تتكس فيه الأموال العامة .

ليس شرطاً ان تتساوى الإيرادات مع النفقات . فان كانت الإيرادات اكبر من النفقات ظهر فائض في الخزنة العامة ، يحول إلى احتياطي اما اذا كانت النفقات اكبر من الإيرادات ظهر عجز في الخزنة العامة ، وعلى الدولة ان تغطي هذا العجز . وهناك اكثر من طريقة لتغطية هذا العجز :

- ١- اللجوء إلى البنك المركزي للاقتراض منه .
- ٢- الإصدار النقدي . يلجأ البنك المركزي إلى إصدار نقود ورقية جديدة .

٣- اللجوء إلى اصدار اذونات خزينة قصيرة الاجل .

٤- اللجوء إلى الاحتياطي النقدي .

وقد يحصل عند تنفيذ الموازنة العامة ما يجعل الاعتمادات المقدمة في الموازنة العامة غير كافية لمواجهة النفقات المخصصة لها ، أو قد يحصل طارئ يتطلب نوعا جديدا من الإنفاق . لذا تلجأ الحكومة إلى السلطة التشريعية للموافقة على فتح " اعتمادات اضافية " تشمل :

١- الاعتمادات التكميلية : وهي التي تقرر لتكملة اعتمادات واردة في الموازنة وثبت عند التنفيذ عدم كفايتها .

٢- الاعتمادات غير العادية : وهي التي تقرر لمواجهة نفقات جديدة لم ترد في الموازنة العامة اصلا ، وتعتبر ضرورية ومهمة بسبب حدوث ظروف غير متوقعة عند اعداد الموازنة العامة .

ثالثا : مرحلة المراجعة والرقابة .

تتزامن مرحلة الرقابة مع مرحلة التنفيذ ، والهدف منها ضمان التزام السلطة التنفيذية بالتطبيق الصادق لبنود الموازنة العامة من إيرادات أو نفقات ، وللمحافظة على المال العام من أي تلاعب . وللتأكد من تحقيق الاهداف المختلفة للموازنة العامة .

ويمكننا ان نشرح ثلاثة انواع من الرقابة :

١- رقابة ادارية .

٢- رقابة برلمانية .

٣- رقابة عن طريق هيئة مستقلة .

١- الرقابة الادارية .

هذه الرقابة تقوم بها السلطة التنفيذية على نفسها ، فقد يقوم بها الرؤساء على مرؤسيهم أو موظفو وزارة المالية على الوزارات الاخرى . ويطلق عليها ايضا بالرقابة الداخلية .

وهذه الرقابة على نوعين :

أ- رقابة لاحقة للصرف .

وهي التي تحصل بعد الانتهاء من صرف الأموال أو مع انتهاء السنة المالية ، فهي اذن وسيلة للمحاسبة والعقاب لاثنا تكتشف الاخطاء بعد وقوعها ولا تمنع المخالفة المالية . وتكون هذه الرقابة :

١- اما على الحسابات . وتتلخص في اعداد حسابات شهرية ، وربع شهرية وسنوية لكل وزارة أو دائرة أو هيئة حكومية ، ويقوم محاسب كل جهة حكومية عند اعداد الحسابات بالتأكد من سلامة المركز المالي للوزارة أو الهيئة الحكومية ، وبمراجعة دفاتر الحسابات المختلفة ويضع . عن كل هذا تقرير يرسله مع الحسابات إلى الجهات المختصة في وزارة المالية .

٢- واما على الخزائن المالية والمخازن . ويقصد من هذه الرقابة التأكد من عدم حدوث سرقات مالية وغيرها .

وتشتمل الرقابة اللاحقة للصرف على الإيرادات العامة ايضا وليس فقط النفقات العامة فقط .

ب- رقابة سابقة للصرف .

وهي رقابة وقائية ، تمنع وقوع الخطأ المالي ، وتعالجه قبل حدوثه . يقوم بها الرؤساء وموظفو وزارة المالية في

جميع وزارات وهيئات الدولة . وعلى المحاسبين التأكد من ان
اوامر الصرف منسجمة مع القوانين والانظمة والتعليمات المالية
الصادرة بهذا الخصوص .

٢- الرقابة البرلمانية .

وهي رقابة خارجية تقوم بها السلطة التشريعية عن طريق مراقبة
تنفيذ السلطة التنفيذية للموازنة . وتستطيع السلطة التشريعية ان تباشر
هذا الحق بوسائل ثلاث :

- أ- طلب تعديل الاعتمادات الواردة في الموازنة ونقلها من باب
لاخر ، أو طلب فتح اعتمادات جديدة .
- ب- استعمال اعضاء السلطة التشريعية لحقهم في استجواب اعضاء
الوزارة وسؤالهم عن أي معلومة مالية .
- ج- مناقشة واعتماد الحساب الختامي للدولة . وتؤدي الرقابة
البرلمانية إلى مسؤولية الوزراء سياسيا . بل وإلى مسؤوليتهم
المدنية والجزائية في بعض الدول .

٣- الرقابة عن طريق هيئة مستقلة .

وهي رقابة خارجية ، تتولاها هيئة مستقلة كاستقلال القضاء ، ولا
تستطيع أي جهة ان تتدخل في عملها أو توقفه ، ومسميات هذه الهيئات
المستقلة تختلف من دولة لأخرى . ففي فرنسا يطلق عليها " محكمة
الحسابات " ، وفي إنجلترا " المحاسب العام " بدرجة وزير ، وفي
الأردن " ديوان المحاسبة " ... الخ .

الموازنة العامة في الاردن

تتكون الموازنة العامة في الاردن من :

اولا : النفقات العامة وتنقسم إلى :

١- نفقات جارية .

٢- نفقات رأسمالية .

ثانيا : الإيرادات العامة . وتنقسم إلى :

١- الإيرادات المحلية .

أ- إيرادات ضريبية .

ب- إيرادات غير ضريبية .

٢- المنح .

٣- الإيرادات الرأسمالية .

- اقتساط القروض المستردة .

- منح فنية لتمويل مشاريع انمائية .

الموازنة العامة في الأردن

مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٨

المادة (١) : يسمى هذا القانون (قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٨ ويعمل به اعتباراً من (١٩٩٨/١/١))

المادة (٢) : تقدر ايرادات ونفقات الحكومة للأشهر عشر شهراً المنتهية بتاريخ ١٩٩٨/١٢/٣١ بما يلي :-

أ- الإيرادات (١.٩٥٠.٠٠٠.٠٠٠) دينار

ب- النفقات (١.٩٨٧.٠٠٠.٠٠٠) دينار

ج- العجز (٣٧.٠٠٠.٠٠٠) دينار

المادة (٣) : تصدر مصادر التمويل في هذا القانون بمبلغ (٢٢٨.٨١٧.٠٠٠) دينار ويستخدم هذا المبلغ لتغطية عجز الموازنة ولتسديد اقساط القروض الداخلية والخارجية

المادة (٤) : أ- تخصص المنح والمساعدات المالية والقروض الائتمانية المتعاقد عليها لتمويل مشاريع محددة في هذا القانون. ويستثنى من ذلك اتفاقيات المنح الفنية التي خصصت اموالها لنشاطات اقتصادية محددة فتتفق حسب نصوص هذه الاتفاقيات.

ب- يخصص بقرار من مجلس الوزراء جزء من المساعدات العربية لتغطية النفقات غير الجارية للقوات المسلحة الأردنية وتودع في الصندوق المؤسس لهذه الغاية.

ج- اذا لم تتحقق العنق المنتظرة لدعم الخزينة يجوز الحصول على القروض الخارجية الميسرة بما ينطوي لفرق بين المقدّر من هذه المنح والمحقق منها.

المادة (٥) : أ- يتم الاتفاق من المخصصات المرسودة في هذا القانون بناء على اوامر مالية عامة او خاصة وبموجب حوالات مالية شهرية مصدقة من قبل مدير عام دائرة الموازنة العامة.

ب- يجوز لسدور حوالات مالية بمخصصات أكثر من شهر واحد للتفقات الجارية أو الرأسمالية إذا توفرت أسباب خاصة لتجاوز مخصصات الشهر الواحد.

ج- إذا حيط تنفيذ أي عمل وردت مخصصاته في فصل وزارة أو دائرة ما بوزارة أو دائرة أو جهة رسمية أخرى، يجوز نقل صلاحية الاتفاق من المخصصات الواردة في الحوالة المالية المصدقة إلى المسؤول عن الاتفاق في الوزارة أو الدائرة أو الجهة الرسمية الأخرى بموافقة مدير عام دائرة الموازنة العامة.

د- لا يجوز استعمال المخصصات الواردة في الحوالات المالية لغير الأغراض المحددة لها ولا يجوز تجاوز المخصصات الواردة في هذه الحوالات .

هـ- لا يجوز الالتزام بأي مبلغ يزيد على المخصصات الواردة في هذا القانون، كما لا يجوز طرح وحالة عطاء، أي مشروع تزيد كلفته على المخصصات المرصودة له في هذا القانون إلا بموافقة وزير المالية/الموازنة العامة بناء على تنسيب مدير عام دائرة الموازنة العامة.

و- لا يجوز فتح حساب لمئات من المخصصات المرصودة في هذا القانون إلا بموافقة وزير المالية .

ز- يجوز لرئيس الوزراء بناءً على تنسيب وزير المالية/الموازنة العامة في حالات ضرورة احداث مواد او بنود جديدة في اي فصل من فصول النفقات الرأسمالية وتأمين المخصصات اللازمة لها من مواد او بنود الفصل ذاته.

ح- تتحمل المؤسسات والشركات العامة التي وردت مشاريعها ضمن المشاريع الممولة من القروض الخارجية الكلفة المحطية لهذه المشاريع من ايراداتها الذاتية، الا اذا رصدت المخصصات اللازمة لهذه الكلفة في هذا القانون.

مادة (٦): أ- يتم الاتفاق من مخصصات اغانة الناقلين المرصودة في الفصل (١/٤) برنامج (د) البند (١) بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير المالية/الموازنة العامة ووزير الخارجية/دائرة الشؤون الفلسطينية.

ب- يتم الاتفاق من مخصصات النفقات الطارئة المرصودة في الفصل (١١/١) برنامج (د) البند (٢) بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تسيب وزير المالية/الموازنة العامة.

المادة (٧): لا يجوز نقل المخصصات من فصل الى آخر الا بقانون.

المادة (٨): أ- يجوز نقل المخصصات من مواد النفقات الجارية الى مواد النفقات الرأسمالية في الفصل نفسه بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تسيب وزير المالية/الموازنة العامة ولا يجوز النقل بالعكس.

ب- لا يجوز نقل المخصصات من الرواتب والاجور والملاوات الواردة تحت المجموعة (١٠٠) في النفقات الجارية الى اية مجموعة اخرى او بالعكس. كما لا يجوز النقل الى المخصصات الواردة تحت المادتين (٥٠١)- الرواتب او (٥٠٢)- الاجور الواردة في النفقات الرأسمالية من المواد الاخرى في هذه النفقات .

ج- لا يجوز نقل المخصصات الى المواد (١١٣)- (١١٤)، (١١٥)، (١١٦) الواردة في فصول النفقات الجارية ويجوز النقل فيما بينها.

د- لا يجوز نقل من المخصصات الواردة تحت المواد (٢٠١) ، (٢٠٢) . (٢٠٣) . (٢٠٤) . (٢٠٥) . (٣٠١) في فصول النفقات الجارية ويجوز النقل فيما بينها .

هـ- مع مراعاة احكام الفقرات (أ ، ب ، ج ، د) من هذه المادة يجوز نقل المخصصات من برنامج الى برنامج آخر او من مادة الى مادة اخرى او من بند الى بند آخر في الفصل نفسه، بموافقة مدير عام دائرة الموازنة العامة ويستثنى من هذه الموافقة وزارة الدفاع.

ز- يستثنى مجلس الامة من احكام الفقرات (أ ، ب ، ج ، د) .

المادة (٩): بالرغم مما ورد في هذا القانون أو أي تشريع آخر يتولى صلاحيات رئيس الوزراء ومجلس الوزراء ووزير المالية فيما يتعلق بالأحكام المالية المتعلقة بالفصل (١/٢) مجلس الامة كل من:-

- أ- رئيس مجلس الاعيان اذا تعلق الامر بمجلس الاعيان .
- ب- رئيس مجلس النواب اذا تعلق الامر بمجلس النواب.
- ج - رئيس مجلس الاعيان اذا تعلق الامر بالادارة والخدمات المشتركة.

د (١٠): أ- لا يجوز تعيين على المادة (١٠٤) اجور العمال في المجموعة (١٠٠) في فصول النفقات الجارية.

ب- لا يجوز تعيين الموظفين الذين تشملهم احكام نظام الخدمة المدنية المعمول به على حساب المخصصات المرصودة لتنفيذ المشاريع الرأسمالية الا بموافقة رئيس الوزراء الخطية بناء على تنسيب وزير المالية/الموازنة العامة.

ج- يتم تحديد الوظائف وعدد العمال على حساب النفقات الرأسمالية بموجب جداول تتضمن رواتبهم وأجورهم على ان يتم الموافقة المسبقة على هذا الجداول من رئيس الوزراء بناء على تنسيب وزير المالية/الموازنة العامة.

د- تنتهي أعمال الموظفين والعمال الذين يعينون على حساب مخصصات المشاريع الرأسمالية بانتهاء تلك المشاريع او نظائلك المخصصات.

٥ (١١): يتم تحديد تشكيلات الوظائف للوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية المرصودة مخصصاتها تحت المجموعة (١٠٠) في أي فصل من فصول النفقات الجارية هذا القانون بنظام يحدد فيه عدد الوظائف ومسئولياتها ودرجاتها او رواتبها وفق احكام نظام الخدمة المدنية باستثناء وظائف الوزارات والدوائر الحكومية لا تحدد وفق أنظمتها الخاصة.

٥ (١٢): تعتبر جداول الايرادات والنفقات الملحقه بهذا القانون جزءاً لا يتجزأ منه.

٥ (١٣): رئيس الوزراء والوزراء مكلفون بتنفيذ احكام هذا القانون كما تتولى د الموازنة العامة مراقبة ومتابعة تنفيذ البرامج والمشاريع الواردة في هذا القانون دون الاخلال بالصلاحيات المنوطة بالجهات الرسمية الاخرى.

موازنة التمويل للسنة المالية ١٩٩٨

(بالآلاف دينار)

رقمه	الفصل	مقدر	ايضاحات
	عنوانه	١٩٩٨	
	أولاً : مصادر التمويل		
	(أ) القروض الخارجية	١٨٥٦٧٥	
١	قروض لتمويل مشاريع تماتية	٧٤٦٦٢	
٢	قروض مؤسسات دولية	٧١٠١٣	
٣	قروض مشتريات حبوب	٤٠٠٠٠	
	(ب) قساط القروض المعاد جدولتها	١١٣١٤٢	
	مجموع مصادر التمويل	٢٩٨٨١٧	
	ثانياً : الاستخدمات		
	- تمويل عجز الموازنة	٣٧٠٠٠	
	أ - تصديد القروض الخارجية	٢٦١٨١٧	
١	تصديد القروض الخارجية	٢٥٤٥٤٥	
٢	تصديد القروض لداخلية	٧٢٧٢	
	ب - تخفيض جزء من المعجز المتركم من سنوات سابقة		
	مجموع الاستخدمات	٢٩٨٨١٧	
	الفرق (المعجز) بعد التمويل		

الجمالي الإيرادات المقررة للسنة المالية ١٩٩٨

(بالآلاف دينار)

رقم	الفصل	الإيرادات المقررة	ملاحظات
	عنوانه	١٩٩٨	
	١- الإيرادات المحلية		
	أ) الإيرادات الضريبية	١٠٠٨١٠٠	
١	الضرائب على الدخل والأرباح	١٩١٣٠٠	
٢	الضرائب على معاملات التجارة الخارجية	٥١٤٠٠٠	
٣	الضرائب على المعاملات المحلية	٣٠٢٨٠٠	
	ب) الإيرادات غير الضريبية	٦٩٦٦٥٠	
٤	الرخس	٢٨١٠٠	
٥	الرسوم	٢١٧٦٠٠	
٦	الإيرادات من المؤسسات	١٥٢٤٠٠	
٧	إيرادات بدل الخدمات الحكومية	٢٤٠٥٠	
٨	الإيرادات المختلفة	٢٦٤٠٠٠	
	مجموع الإيرادات المحلية	١٧٠٤٣٥٠	
٩	المنح المالية	١٨٧٠٠٠	
١٠	قبضات القروض المستردة	٥٠٠٠٠	
١١	منح فنية لتمويل مشاريع قومية	٨٦٥٠	
	مجموع الإيرادات	١٩٥٠٠٠٠	

الإيرادات

بالآلاف دينار

رقم الصفحة	رقم البيان	فصل لأبواب	مقدّر ١٩٩٧	إعداد تقدير ١٩٩٧	مقدّر ١٩٩٨
	الإيرادات العادية				
	الإيرادات غيرية				
	١ شركات خاصة	١١٢٩١٧	١١١٤٠٠	١١١٨٠٠	١٢٨٠٠٠
	٢ الأسهم	٢٥٠٠٧	٢٥٠٠٠	٢٥٠٠٠	٢٢٥٠٠
	٣ فونشونز ولسكندونز	١٠٥٩٢	١١٤٠٠	١١٤٠٠	١٢٠٠٠
	٤ غيرية الخدمات الاجتماعية	٤٥٩١	٣٦٠٠	٣٦٠٠	٤٠٠٠
	٥ غيرية التوزيع		٣٦٠٠	٣٦٠٠	٣٨٠٠٠
	مجموع الفصل	١٧٣٠٤٨	١٥٥٠٠٠	١٧٠٠٠٠	١٩١٢٠٠٠
	١ رسوم كهربية	٢٢٠٠٠	٢٢٥٠٠	٢٢١٠٠	٢٧٧٠٠٠
	٢ الفوائد والمكافآت الكهربائية	٦١١٧	٧٠٠٠	٧٠٠٠	٦٠٠٠٠
	٣ الضريبة الإضافية على استوردات الكهرباء	٥٢٨٩٤	٦٠٠٠٠	٥٢٠٠٠	٠
	٤ ضريبة قيمت على بيع الكهرباء	٣٠٨٥٢٠	٢٠٠٠٠	٢٠٠٠٠	٢٢٧٠٠٠
	مجموع الفصل	٥٨٩١٤١	٤١٢٠٠٠	٤٧١٠٠٠	٥١٤٠٠٠
	١ ضريبة قيمت على بيع الطاقة		١٦١٠٠٠	١٦٠٠٠٠	١٧٢٠٠٠
	٢ ضريبة قيمت على الخدمات		١٧٠٠٠	١٧٠٠٠	١٢٠٠٠
	٣ الضريبة الإضافية على كدات الكهرباء المستقلة	٤٦١٠	٥٥٠٠	٥٥٠٠	٦٥٠٠
	٤ ضريبة قيمت لتدفق والطاخم	٨٩٤١	١٠٥٠٠	١٠٥٠٠	١٥٠٠٠
	٥ ضريبة طاقة سفر بالبحر	٨٤٢٠	٨٠٠٠	٨٠٠٠	١١٠٠٠
	٦ الضريبة الإضافية على سبلات دائرة الأراضي والخدمة	٢٨٢٢	٨٠٠٠	٧٢٠٠	٨٠٠٠
	٧ الضريبة الإضافية على رخص سيارات وسواها	١٤٥٦	٣٠٠٠	٣٠٠٠	٣٥٠٠
	٨ الضريبة الإضافية على حرق القطين	٥٧٦٦	٨٠٠٠	٨٠٠٠	٨٨٠٠
	٩ ضريبة المفردين	١٨٩٨٥	٦٠٠٠٠	٦٠٠٠٠	٧٢٠٠٠
	١٠ ضريبة يوم القطار	١٢٢٦٤	٣٠٠٠٠	٣٠٠٠٠	٣٤٠٠٠
	١١ ضرائب أخرى	٢٥٧٥	٦٥٠٠	٦٥٠٠	٦٥٠٠
	مجموع الفصل	٧٨١٧٧	٢٦٥٥٠٠	٢٧٢٧٠٠	٣٠٢٨٠٠٠
	مجموع الإيرادات الضريبة	٨٤١١٦٦	٩١٦٥٠٠	٩١٤٧٠٠	١٠٠٨١٠٠

الإيرادات

بالآلاف دينار

رقم للمصنف	رقم المادة	البيان	قسطي تقديري ١٩٩٦	مقدري ١٩٩٧	مقدري ١٩٩٨
الإيرادات غير الضريبية					
١		رخص سير المركبات	١٠.٥٩٠	١٢.٥٠٠	١٢.٥٠٠
٢		رخص تسجيل المركبات	٥٥٢٦	٧.٠٠٠	٧.٧٠٠
٣		رخص سوق المركبات	١٦٨٨	٥.٠٠٠	٦.٥٠٠
٤		رخص الاستيراد	٤٢١٢٢	٤٥.٠٠٠	٤٢.٠٠٠
٥		رخص أخرى	١٥٤	٨٠٠	٩٠٠
		مجموع فصل	٦٥٢٦١	٧٠.٢٠٠	٧٨.٦٠٠
الإيرادات الضريبية					
١		رسوم ضريبة قطعية	٨١٠٦	٩.٥٠٠	١٤.٠٠٠
٢		رسوم ضريبة ضريبة	١٥٥٨	٦.٠٠٠	٧.٥٠٠
٣		رسوم تسجيل الأراضي	٢٨٢١٤	٤٢.٥٠٠	٥١.٠٠٠
٤		رسوم جوازات السفر	٧٦.٤	٨٥.٠٠٠	١٠٠.٠٠٠
٥		رسوم وثائق الأحوال المدنية	٤٠٧	٢.٥٠٠	٣.٥٠٠
٦		رسوم خدمات قضائية	١١٥٣٥	١٤.٥٠٠	١٧.٠٠٠
٧		رسوم شرايط القروض	٢٩.١٢	٤١٢.٠٠٠	٤١٢.٠٠٠
٨		رسوم فبطرات ومعايير القروض	٢١٦٦	٢.٥٠٠	٣.٥٠٠
٩		رسوم الامتلاك لمدة	٢٨١٠	٤.٥٠٠	٥.٥٠٠
١٠		رسوم تسجيل الشركات	٨٧٦	٩.٠٠٠	١١.٠٠٠
١١		رسوم القبول	١٨٦٨	١١.٠٠٠	١٢.٠٠٠
١٢		رسوم تسجيل الفل	١٤٢	٦.٠٠٠	٨.٥٠٠
١٣		رسوم الامتلاك	٥٩٩٠	٦.٥٠٠	٧.٥٠٠
١٤		رسوم القروض	١٨٦٨	٧.٠٠٠	٩.٥٠٠
١٥		رسوم الاثر لمدة	١٧٢٨	٨.٠٠٠	١٢.٠٠٠
١٦		رسوم ارقام هواتف الضريبة	١.٢٩	٦٨.٠٠٠	٧٥.٠٠٠
١٧		رسوم أخرى	٢.١٢	٢١.٠٠٠	٢٥.٠٠٠
		مجموع فصل	١٥٨.٩٧	١٨٠.٦٠٠	٢١٧.٠٠٠
الإيرادات من المصارف					
١		حصة الخزينة من مبيعات ارباع البنك المركزي	-	٢.٠٠٠	-
٢		عوائد المؤسسة الأردنية للاستثمار	١٢٨٤٤	١٥.٠٠٠	١٩.٠٠٠
٣		ايرادات الامانة والقانونيين	٢.١٦	٦.٠٠٠	-
٤		مقتضى ايرادات مؤسسة قروض	١٢.٠٠٠	١٤.٠٠٠	١٦.٥٠٠
٥		مقتضى ارباع المؤسسة الاستثمارية المدنية	-	١٥.٠٠٠	١٥.٠٠٠
٦		مقتضى ايرادات مؤسسة تنظيم قطاع الاتصالات	-	١٥.٠٠٠	١٥.٠٠٠
٧		مقتضى ايرادات شركة الاتصالات الأردنية	١١٩.٠٠٠	١٢٢.٠٠٠	١٢٢.٠٠٠
		مجموع فصل	١٤١.٨٥٦	٢٠.٢٥٠	١٧٢.٠٠٠
الإيرادات من المصارف					
١		البنك المركزي والبنوك	١٤٢٢	١٧.٠٠٠	٢٥.٠٠٠
٢		ايرادات بدل خدمات المصارف على الطرق	١٢.٥٥	١١.٠٠٠	١١.٥٠٠
٣		ايرادات الأمانة والبنوك ومصارف التامين والتأمينات	٩٨٥	١٢.٠٠٠	١٢.٠٠٠
٤		ايرادات بيع الأراضي الزراعية والبنوك	٢٢٩٩	٢٨.٠٠٠	٢٧.٠٠٠
٥		حصة الخزينة من ضريبة المصارف والمصارف	١١٢٨	٢١.٠٠٠	٢٢.٠٠٠
٦		البنك مياه قناة الملك عبدالله	١١٧٠	١٧.٠٠٠	١٨.٠٠٠
٧		الطريق البريدية	٢٢١١	٢٢.٠٠٠	٢٥.٠٠٠

الإيرادات

بالآلاف دينار

رقم الفصل	رقم المادة	البيان	التي لولي ١٩٩٦	مكرر ١٩٩٧	إعادة تقدير ١٩٩٧	مكرر ١٩٩٨
	٨	الدور القروض القروية	٥٠٣	٥٠٠	٥٠٠	٦٠٠
	٩	الدور المصنفين القروية	٦٤٣	٨٠٠	٨٠٠	٩٥٠
	١٠	القروض الدولية القروية	٠	٢٩٠٠	٢٩٠٠	٣٥٠٠
	١١	أخرى	٢١٤٣	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٦٠٠
		مجموع الفصل	٧٤٥٧	٢٩٤٠	٢٩٤٠	٣٥٠٠
		مجموع الأقساط				
	١	أقساط القروض المستردة	١٧٢١٨	١٦٠٠٠	١٦٠٠٠	٢٧٨٠٠
	٢	المسترد من القروض في سنتين التالية	١٥٤٩	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠
	٣	القروض والمصارف	١٧٦٠١	١٩٠٠٠	١٩٠٠٠	٢١٠٠٠
	٤	أقساط القروض المستردة خزينة	٤٥٢٨	٤٥٠٠	٤٥٠٠	٥٠٠٠
	٥	الاشتراكات القطاعية	١٧٤٤١	١٧٣٠٠	١٧٣٠٠	١٦٥٠٠
	٦	تأمينات القرض العام	٣٥٠٠٠	٩٥٠٠٠	٩٥٠٠٠	١٠٠٠٠٠
	٧	مكافآت التأمين	٤١٣٢١	٤٠٠٠٠	٤٠٠٠٠	٤٥٠٠٠
	٨	أقساط القرض الطوعي	٨٣٦٦	٧٠٠٠	٧٠٠٠	٧٧٠٠
	٩	تأمينات القروض المستردة القروض الاشتراكات غير الأقساطية	١٢٠٧٩	١٣٧٠٠	١٣٧٠٠	١٤٠٠٠
	١٠	أقساط أخرى	٣٤٠٩	١٦٦٠٠	١٦٦٠٠	٢٩٠٠٠
		مجموع الفصل	١١٤٢٢٣	٢٣٠٧٠٠	٢٣٠٧٠٠	٢٦٤٠٠٠
		مجموع الإيرادات غير الضريبية	٥٨٩٠٥	٧١٤٥٠٠	٧١٤٥٠٠	٦٩٦٢٥٠
		مجموع الإيرادات الضريبية	١٢٢٠٦٦٦	١٢٢٠٦٦٦	١٢٢٠٦٦٦	١٢٢٠٦٦٦
		مجموع الإيرادات				
		مجموع الإيرادات				
		مجموع الإيرادات				
	١	منفعة مجموعة القروض الأوروبية المشتركة	٧١٥٧٢	٣٦٠٠٠	٣٦٠٠٠	١٠٠٠٠
	٢	منفعة مقرر بها	١٣٤٤٤	٢١٠٠٠	٢١٠٠٠	٨٢٠٠٠
	٣	منفعة مستقرة	٩٥٠٠٠	٩٥٠٠٠	٩٥٠٠٠	٩٥٠٠٠
		مجموع الفصل	١٨٠٠٦٦	١٥٢٠٠٠	١٥٢٠٠٠	١٨٧٠٠٠
		مجموع الإيرادات				
	١	أقساط القروض المستردة	٤٦٦٥٥	٦٠٠٠٠	٦٠٠٠٠	٥٠٠٠٠
		مجموع الفصل	٤٦٦٥٥	٦٠٠٠٠	٦٠٠٠٠	٥٠٠٠٠
		مجموع الإيرادات				
	١	منفعة قرض تمويل مشاريع محلية	٠	١٧٠٠٠	١٧٠٠٠	٨٦٥٠
		مجموع الفصل	٠	١٧٠٠٠	١٧٠٠٠	٨٦٥٠
		مجموع الإيرادات	١٦٠٦٤٨٢	١٨٦٠٠٠٠	١٨٦٠٠٠٠	١٩٥٠٠٠٠

بمجلس القضاء الأعلى : تحت المظلة ١٩٩٨

[illegible]

حقائق الجارية

تصنيف : ١ / ١ - هيوان ملكي الهنسي

[illegible]

مقارنة التفتك الجارية

[illegible]

مقدّمة النفقات الرأسمالية

[illegible]

الوحدة التاسعة

السياسة المالية

اصل هذه الكلمة فرنسي "Fisc" وتعني حافظة النقود أو الخزانة .
وتعرف السياسة المالية بأنها مجموعة من السياسات والاجراءات
والتعليمات المأتمة بالإيرادات العامة والنفقات العامة بهدف تحقيق
أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية .
وظائف السياسة المالية .

١- التوظيف الكامل لعناصر الانتاج . فلا يجوز ان يبقى
عنصر انتاجي معطل . وهذا يعني التشغيل الكامل لعناصر
الانتاج وبالتالي استقرار الوضع الاقتصادي ، الاجتماعي
والسياسي للدولة .

٢- المحافظة على قيمة النقود ، من خلال اجراءات مالية ، كالاعتماد
على الموارد المحلية مما يؤدي إلى استقرار المستوى
العام للأسعار .

٣- اعادة توزيع الدخل والثروة .

٤- المحافظة على مستوى الدخل والعمل على زيادتها .

٥- تحقيق التنمية الاقتصادية .

محددات صياغة السياسة المالية .

١- توفر جهاز مصرفي قادر على تطبيق السياسة النقدية التي تخدم
السياسة المالية .

٢- توفر ادارة كفوؤه .

٣- الاستفادة من التطور والتقدم العلمي والتقني واستخدامه في عمل المؤسسات العامة .

٤- تنظيم عمل السوق المالي .

السياسة المالية والسياسة النقدية .

هناك علاقة متبادلة ما بين هذين النوعين من السياسات ، فكل منهما يؤثر بالآخر ويتأثر به ، كما يتم استخدامهما من قبل الدولة لعلاج المشاكل الاقتصادية والمالية والسياسية التي قد تحدث في أي دولة . ولشدة الترابط فيم بينهما نجد ان تطبيقهما على ارض الواقع يحدث بشكل مترامن .

ومع ذلك يوجد هناك الفروقات التالية بينهما :

١- السياسة المالية تعالج مصادر الإيرادات العامة والنفقات العامة .

اما السياسة النقدية فتعالج المشاكل النقدية في الدولة .

٢- السياسة المالية مرتبطة في دائرة الموازنة العام ، ووزارة المالية .

اما السياسة النقدية فهي مرتبطة بالبنك المركزي .

٣- السياسة المالية تنفذ من قبل السلطة التنفيذية وتقر من قبل السلطة

التشريعية . اما السياسات النقدية فتقر وتنفذ من قبل البنك

المركزي .

السياسة المالية والاستقرار الاقتصادي .

تساهم السياسة المالية في المحافظة على النشاط الاقتصادي في

الدولة ، خاصة وقت الكساد أو وقت الراج وتكون النتائج ناجعة

بالاعتماد على مدى نجاح السياسة المالية ، ليس من الناحية النظرية فقط

بل وايضا من الناحية التطبيقية . ونحن نعلم ان الموازنة العامة قد تكون متوازنة أو قد يكون فيها فائض أو عجز ، من هنا بإمكاننا ان نتبع السياسات المالية التالية وفقا لما ذكر .

١ - السياسات المالية المتمثلة بالتمويل بالعجز .

توضع السياسة المالية كي تزيد من معدلات النمو في مستويات النشاط الاقتصادي المختلفة ، كالزيادة في الانتاج والعمالة والدخل ، ... الخ . وبما ان الاقتصاد يمر بدورات اقتصادية متقلبة ، كان لزاما على الدولة ان تتدخل لمنع استفحال المشاكل الاقتصادية وبالتالي زعزعة الاستقرار الاقتصادي . فبإمكانها مثلا ان تتبع السياسات المالية التالية :

أ - التوسع في النفقات العامة .

فتزيد الدولة من نفقاتها على المرافق الخدمية كذلك على المشروعات العامة . كما تزيد من النفقات التحويلة كالزيادة في الاعانات على ذوي الدخل المحدود أو العاطلين عن العمل أو الاطفال ... الخ .

وتكون الاعانات الحكومية اما على شكل نقدي أو على شكل عيني أو على شكل بطاقات يستطيع حاملها الحصول على سلع وخدمات تحددها الدولة ، كالحصول على ملابس ، حليب ، خدمة صحة ، ... الخ . و هذا النوع من الدعم يزيد من مقدرة الأفراد على الإنفاق مما يحفز على الاستثمار ويزيد من العمالة .

ب- التسريع في سداد جزء من القروض العامة .

وذلك لدفع القوة الشرائية للمجتمع إلى الامام ، فقيام الدولة بسداد القروض قبل موعد استحقاقها ، يعني احلال النقود محل الاوراق المالية في صناديق البنوك مما يزيد من الاحتياطي النقدي لها ومقدرتها على التوسع في الائتمان المصرفي . وفيما يتعلق لمن يحمل السندات الحكومية ، فان سداد هذه القروض العامة لا يؤثر الا في درجة سيولة اصول هؤلاء الأفراد الحاملين لهذه السندات الحكومية ، ولا اثر على صافي مجموع هذه الاصول .

ج- تخفيض الإيرادات الضريبية .

وذلك لبث قوة شرائية جديدة في المجتمع . وهنا يشير علماء السياسة المالية العامة إلى ضرورة اتباع سياسة مالية ضريبية من الجانب الوظيفي الاقتصادي للضرائب . ويقولون ان تخفيض الضرائب يزيد من صافي الدخل الفردي وبالتالي زيادة الإنفاق الاستهلاكي . لكن قد لا تؤدي هذه السياسة المالية الضريبية إلى هذه النتيجة ، خاصة اذا ادى التخفيض إلى زيادة صافي الدخل للأشخاص الذين لا ينفقون هذه الزيادة على السلع الاستهلاكية والخدمات . ويكتفون باضافة هذه الزيادة إلى ارصدهم النقدية .

من هنا يتوقف نجاح هذه السياسة على الهيكل الضريبي ومدى تكني مستوى النشاط الاقتصادي . فمثلا تخفيض سعر ضريبة الدخل مع زيادة الاعفاءات الضريبية لا يؤثر على صافي دخول الأفراد من الدخل المتكدي ، كما ان تخفيض الضرائب بالنسبة لاصحاب الدخل

العالية يؤدي إلى زيادة الفسوارق في توزيع الدخل بين الأفراد وهذا يتنافى مع مبدأ العدالة الاجتماعية .

والنتيجة التي يمكن أن نتوصل إليها ، هي سياسة زيادة حجم الاتفاق العام أكثر فعالية من تخفيض الضرائب ، لأن مضاعف الاستثمار في حالة زيادة الاتفاق يزيد عن حجم المضاعف في حالة تخفيض الضرائب .

٢- السياسة المالية المتمثلة بالتمويل بالفائض .

يوجد أكثر من أسلوب لتطبيق هذا النوع من السياسات المالية منها :

أ- زيادة الإيرادات الضريبية .

وذلك بهدف امتصاص القوة الشرائية للأفراد ، خاصة وقت التضخم الاقتصادي . وقد لا يكون أثر لهذه السياسة إلا إذا كانت الضرائب تنصب على تقليل الاستهلاك . وهنا نقع في المحذور ، لأن المتأثر من ذلك سيكون أصحاب الدخل المتدنية وليس أصحاب الدخل المرتفعة .

ب- التوسع في إصدار القروض العامة .

والأفضل أن يكون الاقتراض اختياري من قبل الجمهور ، وبإمكان الدولة أيضا أن تتبع أسلوب الاقتراض الإجباري (وقد شرحنا ذلك تحت عنوان القروض العامة) .

ج- الحد من الائتمان المصرفي .

وذلك للتأثير على كمية النقود المعروضة وسعر الفائدة وبالتالي حجم الاستثمار . ويكون ذلك من خلال بيع الأوراق المالية في السوق

المفتوحة ، أو رفع نسبة الاحتياطي ، وسعر اعادة الخصم وما إلى ذلك من إجراءات الرقابة الكيفية . وهذا سيقودنا للحديث على الساسة النقدية في نهاية هذا الكتاب .

السياسة المالية والتنمية الاقتصادية .

تلعب السياسة المالية دورا ايجابيا لخلق التنمية الاقتصادية وزيادة مستوى النشاط الاقتصادي للمجتمع ، وتستخدم الدولة كل الوسائل والامكانيات لتوفير المال اللازم للوصول إلى هذا الهدف . وفي كل الأموال يجب عليها ان تتجنب الوسائل التمويلية التضخمية والاعتماد على المدخرات الوطنية .

فبالنسبة لاستثمار للقطاع الخاص ، الذي يعتمد في تمويله على مدخرات القطاع العائلي وقطاع الأعمال ، على الدولة ان تحفز الأفراد على الادخار وتوجيههم إلى الاستثمار المجدي ضمن خطط التنمية الشاملة ، وعدم التوجه نحو الإنفاق الاستهلاكي على السلع الكمالية .

وفيما يتعلق باستثمارات الدولة فمصادر التمويل هي :

اولا : مدخرات الدولة . والمتمثلة في صافي نشاط المؤسسات التي تملكها الدولة .

ثانيا : فائض الموازنة الجارية للخدمات . وذلك بايجاد علاقة تبادلية بين زيادة الإيرادات الجارية للخدمات وتخفيض الاستخدامات الجارية من خلال :

١- زيادة الإيرادات الضريبية .

٢- التقشف الحكومي . أي تقنين النفقات العامة بحيث لا ينتج

اتخفاض في الاداء الحكومي .

٣- تجنب التهرب الضريبي وتحصيل المستحقات الضريبية .

٤- زيادة سعر الضرائب الحالية .

٥- فرض ضرائب جديدة .

ثالثا : اللجوء إلى القروض الداخلية . ونعني هنا القروض الداخلية السليمة أي الاقتراض الحقيقي الناجم عن الانخار الاختياري لا الانخار الاجباري في اذونات الخزينة أو مسندات التتمية . ويجب الابتعاد قدر الامكان عن الاقتراض التضخمي الناجم عن التوسع في اصدار النقود مما ينتج عنه ارتفاع في مستوى الاسعار وانخفاض الدخل الحقيقي وبالتالي ارتفاع تكاليف التتمية .

رابعا : التمويل من الخارج . وذلك بتشجيع الصادرات وزيادتها ، أو عن طريق القروض الخارجية ، أو جذب رؤوس الأموال الخارجية للاستثمار داخل الدولة .

السياسة المالية واعادة توزيع الدخل .

تهدف السياسة المالية إلى توزيع امثل للدخل ، وهو الذي يهيئ لاي فرد درجة متساوية من الإشباع الناجم عن الحصول على السلع والخدمات المشتراة من قبل وحدات الدخل الحدية ، وفي حالة عدم تحقيق ذلك فعلى الدولة ان تتدخل لتحويل جزء من دخل ذوي المنافع الحدية المنخفضة لمشترياتهم إلى من تعتبر المنافع الحدية لمشترياتهم مرتفعة ، وقد يكون هذا التدخل من خلال وضع حد ادنى للاجور وحد اقصى لها مع الانتقادات التي وجهت لهذه الاجراءات من قبل بعض علماء المالية العامة .

وقبل الحديث عن اجراءات السياسة المالية لاعادة توزيع الدخل ،
يجب ان نجيب على سؤال يتبادر إلى ذهن القارئ ، الا وهو : ما هي
العوامل التي تحدد تفاوت الدخول الشخصية ؟

هناك عاملان يسيبان في تفاوت الدخول . العامل الاول ناجم عن
التفاوت في القدرات الذهنية والمهارات الجسدية للأفراد . والعامل
الثاني ناجم عن التفاوت في تملك الثروات المدرة للدخل . وبشكل عام
فان الدخول الناجمة عن العمل (اجور ، رواتب ...) تكون اقل من
دخول الملكية . من هنا فان أي سياسة مالية تتبعها الحكومة يجب ان
تقلل من الفجوة هذه في الدخول . ومن اهم هذه السياسات المالية :

١- التدخل في اسعار السلع والموارد .

وذلك من خلال التسعير الجبري ، أو تحديد حد ادنى للاجور أو
زيادة اسعار السلع الكمالية وتخفيض اسعار السلع الاساسية أو تقديم
الدعم للأنشطة الانتاجية المخصصة لانتاج السلع الاساسية .

وهذا قد يؤدي إلى تقليل الفجوة في الدخول بين الاغنياء والفقراء .

٢- تعديل الدخول الشخصية .

وذلك من خلال الضرائب التصاعدية على الدخل ، التي تحد من
دخول الأفراد المرتفعة . أو من خلال النفقات التحويلية لاصحاب
الدخول المتدنية مما تزيد من دخلهم الحقيقي .

٣- تسيير نمط الملكية .

بعض الدول تتبع ذلك من خلال فرض الضرائب على ملكية رأس
المال والضرائب على التركات والهبات والوصايا .

السياسة المالية في الإسلام

يشمل المال ليس النقود بأنواعها فقط ، بل أي شيء نافع . وحب
والمال والتملك غريزة فطرية قوية في نفس الإنسان كحب البقاء . من
هنا فإن هاتين الغريزتين من ضمن أهم الفرائض التي تتحكم في العمل
الإنساني . لذا ركز الدين الإسلامي على ضرورة التخفيف من حدة هذه
الفرائض - حب التملك - والدعوة إلى القناعة والاعتزان .

ولا يخلو مجتمع من المجتمعات من وجود فقراء واغنياء فيه ،
وما ينتج بينهما من تناقض وعلاقات حسد ، ان لم تتدخل الدولة وتقارب
بينهما ، فجاء الدين الإسلامي ليضع اسس علمية سليمة تقيم النفوس
وتحقق التوازن بين افراد المجتمع ، فجاء الإسلام ليس لمعالجة جانب
واحد من مشكلة بل لمعالجة جميع المشاكل والازمات البشرية .
واعترف الإسلام بإمكانه وأهمية المال ، فقرنه بالنفس والولد ، وبنفس
الوقت حذر منه ان يكون وسيلة للفتنة والضلال ، وهذا دليل على ان
المال وسيلة لا هدف بحد ذاته . فمن اراد من البشر يستطيع ان
يستخدمه وسيلة خير لنفسه واهله في الدنيا والاخرة ، ومن اراد جعله
وسيلة شر .

فوضع الإسلام قاعدتين في الحصول على المال وانفاقه ، الأولى
الاعتراف بالمال وأهميته في الحياة الدنيا ، والثانية وضع التشريعات
العامة للمال دون التدخل في التفاصيل ، كي يترك للفرد حرية الحركة

والسعي والعمل وتحكيم العقل والضمير والخلق ضمن المبادئ المالية العامة التي حددها .

وقد تطرقنا في فصول سابقة إلى مصادر المال العام في الدولة الإسلامية كما وذكرنا أوجه الإنفاق العام ، وبقي أن نلقي الضوء على نظرة الإسلام للعلاقة ما بين رأس المال والعمل .

فالعمل هو المصدر الأساسي للدخل ، من هنا حث الإسلام عليه ، حتى يكون الفرد منتجا وناقعا لنفسه وأهله والمجتمع . إلى درجة أن العمل الحلال من وجهة نظر إسلامية هو درب من دروب العبادة .

إلى جانب ذلك اعترف الإسلام برأس المال ، ولم يعترض على الفائض المالي الذي بحوزة الأفراد سواء بشكله النقدي أو العيني ، بل ودعى إلى الاقتصاد والتبذير في الإنفاق . ولو كان الإسلام عدوا للثروة الفردية لدعا إلى التخلص منها أو إلى عدم التبذير فيها وقد نظم الإسلام الثروة من خلال الزكاة وتحريم الربا . وإباح المشاركة في الزراعة والعمل والتجارة ، مما يعني تحفيزه على العمل الجماعي ومزج وتعاون العمل مع رأس المال . وتطرق إلى الميراث ، وتبويبه تبويبا علميا منطقيا عادلا سليما .

قلنا إن الدين الإسلامي لم يهمل رأس المال كعنصر انتاجي وما ينتج عنه من ربح ، لكنه ترك الحرية لصاحب العمل والعامل أن ينظموا أسلوب العلاقة فيما بينهما على أساس الأحكام الدينية العامة ، فنهى الإسلام عن الظلم وأكد حقوق العامل ، وكما ألزم العامل بالاخلاص في عمله وحثه على الأمانة . إن ما نعيه إن الدين الإسلامي وضع الإطار

والاسس لهذه العلاقة ولم يتدخل في حثيثاتها ، فمثلا لم يحدد حد ادنى
للاجور ولم يحدد كيفية توزيع الربح بين صاحب العمل والعامل...الخ .
مرة اخرى وضع الإسلام حدا لصاحب العمل ان لا يستخدم
ماله للاستبداد والظلم والتحكم في رقاب العباد ، فحرم الربا مثلا ...
وما إلى ذلك .

السياسة المالية في الدول النامية

السياسة المالية في الدول النامية واثرها على عملية التنمية

تواجه الدول النامية مشاكل كثيرة وفي جميع المجالات والقطاعات ، لذا فان أي سياسة مالية سوف تعالج هذه المشاكل قبل ان تترك اثرا ملموسا على واقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية فيها .

مشاكل السياسة العامة في الدول النامية .

- ١- التفاوت الواضح في الدخل والثروة ، إذ ان الجزء الاكبر من الثروة يتركز بيد فئة قليلة من المواطنين ، مما يعني التوزيع غير العادل لهذه الثروات ، أما الجزء الاكبر من المواطنين فيعيشون في فقر مدقع ويعانون من الامية والبطالة وسوء التغذية ... الخ .
- ٢- الفقر العام للدولة ، إذ ان انخفاض الدخل يتبعه انخفاض في الدخل القومي .
- ٣- المعاناة من العجز في الموازنة العامة ، وميزان المدفوعات والميزان التجاري ، مما يترك اثرا سلبيا على المدخرات الوطنية والقطاعات الاقتصادية .
- ٤- اعتماد هذه الدول على الزراعة أو المواد الأولية كمورد رئيسي لها ، وبما ان اسعار هذه الموارد الطبيعية متذبذب ، اذن الناتج القومي والدخل القومي لهذه الدول هو متذبذب ايضا .

مشكلات السياسة المالية في الدول النامية .

١- عدم توفر جهاز مالي كفو يستطيع ان يقدر النفقات العامة أو يحدد مصادر الإيرادات العامة ، بما ينسجم مع الوضع الاقتصادي والمالي والاجتماعي والسياسي لتلك الدول . والمشكلة تكمن في :

أ- عدم الالتزام بامانه الوظيفية للقائمين على امور المال العام . فتجد التلاعب والتزوير والاختلاس في جباية المال وانفاقه .

ب- عدم توفر الانتماء الوطني ، مما يشجع على التسبب في العمل والاهمال في تطبيق السياسات المالية .

٢- الخلط بين التنظيم السياسي المالي والتطبيق للسياسات المالية . فكثيرا من الدول النامية تتحدث عن تطبيق الموازنة الصفرية مثلا وهي لم تطبق بشكل جيد الموازنة التقليدية . وهذا يظهر في :

أ- اتباع نظام محاسبي قديم وغير متطور .

ب- عدم استخدام الاساليب الكمية المتطورة في التحليل والقياس .

ج- عدم الالتزام بالقوانين المالية ، وتدخل الامور الشخصية في تطبيق السياسات المالية .

٣- البيروقراطية في عمليات الإنفاق والحصول على المال .

٤- خضوع الاعداد للموازنة وإقرارها إلى اعتبارات شخصية وليس إلى

اعتبارات موضوعية علمية ، مما يؤثر على تقدير الإيرادات والنفقات .

مشكلات التخطيط المالي للتنمية في الدول النامية .

١- ضعف في الجهاز التنفيذي المشرف على الخطط المالية ، مما يؤدي إلى عدم تحقيق الاهداف المرجوة .

- ٢- عدم توفر المعلومات والارقام الحقيقة عن التطورات الاقتصادية مما يؤثر على التخطيط المستقبلي ويجعله غير دقيق ويعيد عن الواقع .
- ٣- عدم توفر اجهزة مراقبة ومتابعه للخطة .
- ٤- ابتعاد الخطط عن مبدأ الشمولية والتناسق .
- ٥- عدم الاهتمام بالتخطيط من الاساس في الدول النامية .

المشكلات المالية في الدول النامية .

- ١- عدم التطبيق الصادق والصحيح للتشريعات والانظمة والتعليمات المالية .
- ٢- لا يوجد اعادة تأهيل وتدريب للقائمين على تطبيق السياسات المالية .
- ٣- العمومية في تعميم السياسات المالية أو التركيز على خصوصية وجزئية من السياسات المالية دون سواها ودون الشرح والتوضيح لاسبابها وانعكاساتها .
- ٤- الرقابة التقليدية على المال العام .

المساعدات الخارجية وعملية التنمية في الدول النامية .

لا تشكل المساعدات الخارجية إلا نسبة قليلة من مالية الدولة ، والتي تحصل عليها في العادة الدول النامية . وتنقسم هذه المساعدات بما يلي :

- ١- المبلغ المالي لهذه المساعدات قليل جداً ، ولا يمكن ان يساعد في عملية التنمية في الدول النامية .
- ٢- تقدم هذه الأموال من الدول المتقدمة إلى الدول النامية وبشروط ، ومن هذه الشروط ان تستخدم هذه المساعدات في المجال الخدمي أو الاستهلاكي وليس في انشاء مشاريع انتاجية ، وفي الغالب ما يتم شراء المواد الاستهلاكية أو مستلزمات الخدمات من الدول المانحة للمساعدة ، كما ان المساعدات ما ترتبط في العادة بتبعية سياسية .

الوحدة العاشرة

السياسة النقدية

ترتبط السياسة المالية بشكل كبير مع السياسة النقدية ، اذ ان الاخيرة تخدم الأولى اضافة إلى العلاقات التبادلية فيما بينها ، وبهنا في البداية ان نعرف السياسة النقدية . فهي تلك السياسة المرتبطة بالنقد والجهاز المصرفي أو التي تتحكم في عرض النقود وبالتالي في حجم القوة الشرائية لبلاد ما . اما النقود فتعرف بأنها أي شيء يقبل قبولاً عاماً كوسيط للتبادل ومخزن للقيم . وقد مر معنا ان مكونات الإيرادات العامة والنفقات العامة يعبر عنها بشكل نقدي ، كما ان اتباع أي سياسة مالية تهدف مما تهدف إليه من التأثير على القوة الشرائية للأفراد . من هنا لا بد لنا من لقاء الضوء ، وبشكل غير مطول على السياسة النقدية .

وظائف السياسة النقدية .

- ١- التوظيف الكامل لعناصر الانتاج
- ٢- تحقيق التنمية الاقتصادية وبالتالي زيادة الدخل الحقيقي
- ٣- المحافظة على استقرار الاسعار
- ٤- المحافظة على استقرار الاجور
- ٥- الرقابة على الازمات الاقتصادية خاصة في حالة التضخم
- ٦- المحافظة على قيمة النقود وقوتها الشرائية

قيمة النقود والعوامل المحددة لها .

ان قيمة النقود تتبع من صفاتها ووظائفها . وتظهر قيمتها الحقيقية بقوتها الشرائية ، أي مقدار السلع والخدمات التي يمكن شرائها بها . وبما ان اسعار السلع والخدمات غير ثابتة فان الكمية المشتراة منها بالوحدات النقدية متغيره ايضا ، لذا فان كمية النقود ، أي قوتها الشرائية تتأثر بالمستوى العام للأسعار وترتبط معه بعلاقة عكسية . فاذا ارتفعت الاسعار تنخفض قيمة النقود ، اما اذا انخفضت الاسعار ترتفع قيمة النقود .

ولكي نقيس قيمة النقود لا بد لنا من قياس المستوى العام للأسعار ، وقياسة يعتمد على الأرقام القياسية خلال فترة من الزمن وذلك باستخدام علم الإحصاء . ويوجد ثلاثة انواع من الأرقام القياسية :

- أ- الأرقام القياسية للأسعار .
- ب- الأرقام القياسية للكميات .
- ج- الأرقام القياسية لتكاليف المعيشة .

العوامل المحددة لقيمة النقود .

- ١- المستوى العام للأسعار .
- ٢- الوضع الاقتصادي والمالي السائد في الدولة .
- ٣- الاحتياطي النقدي لدى البنك المركزي .
- ٤- سعر الصرف .

وظائف النقود .

١ - النقود وسيط للتبادل .

في الماضي كانت السلع تحتل هذه الوظيفة . اي للحصول على سلعة أو خدمة يجب التنازل عن سلعة أخرى . فالمعادلة كانت سلعة مقابل سلعة . ولظهور عيوب لهذه الطريقة ، لا مجال لشرحها الآن ، ظهرت النقود واصبحت المعادلة سلعة - نقود - سلعة . فمن يرغب في الحصول على سلعة عليه ان يتنازل عن مبلغ نقدي كي يحصل عليه الطرف الراغب به والذي يملك تلك السلعة . من هنا اصبحت النقود تحمل صفة القبول العام .

٢ - النقود مخزن للقيم .

نلاحظ ان الأفراد يملكون نقودا ، وقد لا يقومون بانفاقها جميعها لشراء السلع والخدمات منهم ينفقون قدر حاجتهم وقد يدخرون الفائض عن ذلك ، وبإمكانهم استخدام النقود المدخرة للاتفاق بالمستقبل ، وهذا يعني ان النقود حافظت على قيمة السلع وقامت بتخزين هذه القيمة .

٣ - النقود مقياس للقيم .

أي يمكن لنا ان ننسب قيم السلع والخدمات إلى وحدة النقد ، ويمكننا ان نقارن هذه القيم مع بعضها البعض .

٤ - النقود مقياس للمدفوعات الآجلة .

أي يمكن ان نستخدمها لإبراء الالتزامات المالية الحالية في وقت لاحق.

سياسات البنك المركزي النقدية .

١- سياسة سعر الخصم .

سعر الخصم عبارة عن سعر للفائدة أو الثمن الذي يتقاضاه البنك المركزي مقابل تقديم القروض وخصم الاوراق التجارية في المدة القصيرة من البنوك التجارية .

فاذا اراد البنك المركزي ان يقلل من كمية النقود المعروضة فانه يرفع من سعر اعادة الخصم وبالتالي تزداد التكاليف التي تتكبدها البنوك التجارية ، مما يدفعها إلى عدم خصم ما لديها من اوراق تجارية .

اما اذا اراد البنك المركزي ان يزيد من كمية النقود المعروضة فانه يقوم بتخفيض سعر اعادة الخصم ، مما يدفع البنوك التجارية إلى استبدال ما لديها من اوراق تجارية .

٢- سياسة السوق المفتوحة .

وهي عبارة عن دخول البنك المركزي للسوق المالي ، بائعاً أو مشترياً للاوراق المالية بغرض التحكم في عرض النقد .

فاذا اراد البنك المركزي ان يزيد من كمية النقود المعروضة فانه يقوم بشراء الاوراق المالية من البنوك التجارية وغيرها ، مما يزيد من ارصدة البنوك التجارية وبالتالي يمكنها التوسع في العمل ومنح الائتمان .

اما اذا اراد البنك المركزي ان يقلل من عرض النقود فانه يقوم ببيع ما لديه من اوراق مالية ، مما يقلل من كمية النقود المتداولة في السوق .

٣- سياسة نسبة الاحتياطي .

الاحتياطي النقدي عبارة عن الارصدة السائلة التي تحتفظ بها البنوك التجارية لدى البنك المركزي ، والتي تشكل نسبة من ودائع العملاء في البنوك التجارية .

فاذا اراد البنك المركزي ان يزيد من كمية النقود المعروضة فانه يقوم بتخفيض نسبة الاحتياطي النقدي ، مما يمكن البنوك التجارية الاحتفاظ بكميات اكبر من النقود فيزيد عرضها لها .

اما اذا اراد البنك المركزي ان يقلل من كمية النقود المعروضة فانه يعمل على رفع نسبة الاحتياطي النقدي ، مما يقلل من كمية النقود لدى البنوك التجارية فيقل عرضها . ونحن هنا نتحدث عن الاحتياطي الاجباري وليس الاحتياطي الاختياري .

٤- الرقابة على الخزانة .

وهي تعليمات مباشرة من خزانة الدولة إلى البنوك التجارية لتقييد الائتمان من حيث الكم والنوع .

الطلب على النقود .

ان الطلب على النقود والاحتفاظ بها له الدوافع الثلاث التالية :

١- دافع المعاملات .

ان كل فرد يحصل على دخل نقدي بشكل منتظم أو غير منتظم ، يقوم باتفاق جزء من هذا الدخل لشراء ما يحتاجه من سلع وخدمات . وحجم هذا الإتفاق يتغير حسب الحاجات الملحة للأفراد . فقد يقوم الفرد أو المؤسسة بدفع الضرائب أو تسديد اقساط قرض أو شراء سيارة .

٢- دافع الاحتياط .

نجد ان الأفراد لا يقومون باتفاق جميع دخولهم بشكل أنسي ، بل انهم يحاولون الاحتفاظ بجزء من هذا الدخل لاتفاقه في المستقبل ، في حالة حصول طارئ مثل المرض أو الحاجة ...الخ . ويعتمد هذا الجزء المقطع على حجم الدخل وعلى مدى مساهمة الدولة في تأمين الاعانات المستقبلية للأفراد والاتفاق عليها ، كالاتفاق على الصحة والتعليم والشيخوخة وما إلى ذلك .

٣- دافع المضاربة .

بعض الاشخاص يحتفظون بجزء من دخولهم ، ولا يقومون باتفاقها على شراء السلع والخدمات ، لاستخدامها في اوجه استثمار مختلفة ، لشراء اوراق مالية أو شراء عقار ...الخ .

عرض النقود .

يعرف عرض النقد بأنه جميع النقود المتداولة والتي يمكن بواسطتها اجراء المبادلات التجارية . ومن العوامل التي تؤثر على عرض النقد :

١- سياسة البنك المركزي المستمدة من السياسات المالية العامة في الدولة ، والهادفة إلى احداث توسع أو انكماش في عرض النقد كما مر معنا .

٢- كمية النقود المتداولة . والمقصود بها مجموع وسائل الدفع من العملات المختلفة سواء كانت معدنية أو ورقية أو ودائع مصرفية والتي تكون موجودة في الدولة في وقت معين .

٣- سرعة دوران النقود . ويعني متوسط عدد المرات التي تتنقل فيها وحدة النقد من يد لآخرى . فإذا اشترى احمد فواكة بدينار من سعيد وقام سعيد بشراء بزورات بدينار من محمود وقام الاخير بشراء لحم من حمدان فهذا هو تداول النقود . ويعتمد هذا التداول على عدة عوامل منها :

أ- طريقة استلام الدخل (مياومة ، اسبوعيا ، شهريا)

ب- عادات التعامل النقدي (الدفع الفوري أو بالتقسيط)

ج- الوضع الاقتصادي المسائد .

التحكم في عرض النقد .

يتم التحكم في عرض النقد من خلال سياسات البنك المركزي المنسجمة مع السياسات المالية للدولة . وفي هذه الحالة على البنك المركزي ان يحدد كمية وحجم النقود المتداولة في ارجاء الدولة الواحدة ، وذلك باحداث توسع أو انكماش نقدي .

ويتحكم البنك المركزي في عرض النقود ، باعتبارة البنك الذي يخلق النقود القانونية ، ويؤثر في قدرة البنوك التجارية على خلق نقود الودائع . هذا التحكم يؤثر على وظائف النقود ، وقد يؤثر التغيير في كمية النقود في الدخل القومي والاسعار والتوزيع ، أي في النشاط الاقتصادي ككل .

ان التحكم في كمية النقود من قبل المركزي انما هو تنفيذ للسياسة النقدية التي تضعها السلطة التنفيذية . ويوجد أمانا ثلاثة اتجاهات :

١- عندما تلاحظ السلطة التنفيذية انه يوجد معدل تضخمي مرتفع وزيادة في الاسعار تقابلها المطالبة بزيادة الاجور ، فتسعى لتغيير الإنفاق ، ويعمل البنك المركزي على الاقلال من حجم وسائل الدفع وتغيير الائتمان في محاولة لتثبيت الاجور والاسعار . ويقوم ايضا برفع سعر الفائدة لتشجيع الأفراد على الادخار والاقبال من حجم الاستهلاك .

٢- التغير في قيمة النقود يجب ان يتجه نحو تحقيق زيادة النشاط الاقتصادي ، حتى لو كان ذلك من نتيجة معدل تضخمي ، يؤدي بالطبع إلى زيادة معينة في الاسعار ، الا انه في نفس الوقت يؤدي إلى زيادة القوة الشرائية ، والطلب الاستثماري ، وتحقيق التشغيل الكامل . ويحدث هذا عندما يقوم البنك المركزي من زيادة حجم وسائل الدفع ، وتشجيع الائتمان وخفض سعر الفائدة .

٣- ما يتعلق بالدول النامية . فهي تعتمد دائما على اقتصاد موسمي أو زراعي ، وبالتالي على محصول واحد وتصدير المواد الأولية للخارج . وفي هذا المجال تدور السياسة النقدية ، حيث يزيد البنك المركزي من حجم وسائل الدفع عند بدء الزراعة ويقلل من حجم هذه الوسائل عند بيع المحصول في محاولة لحصر آثار التضخم وارتباط حجم وسائل الدفع مع التغيرات الموسمية . وقد ترتبط السياسة النقدية مع سياسة التنمية الاقتصادية القائمة على اساس تجميع المدخرات وتحويل الإنتاج وتحديد حجم النقود ...الخ .

المراجع

- ١- خليل الرفاعي ، المحاسبة الضريبية في الأردن ، عمان ١٩٩٧ .
- ٢- محمد ابراهيم قطب ، الموازنة العامة للدولة .
- ٣- عبد الكريم بركات ، المالية العامة ، الدار الجامعية ، بيروت ١٩٨٦ .
- ٤- محمد رضا العدل ، اقتصاديات المالية العامة ، مكتبة عين شمس ١٩٨٦ .
- ٥- رفعت المحجوب ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٣ .
- ٦- محمد ياهر عتلم ، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٨٦ .
- ٧- حسن عواضه ، المالية العامة ، دار الطليعة ، بيروت ١٩٨٦ .
- ٨- عاطف صدقي ، المالية العامة ، دار الطليعة ، بيروت ١٩٨٦ .
- ٩- عبد الحميد القاضي ، مبادئ المالية العامة ، دار الجامعات المصرية ، القاهرة ١٩٩٤ .
- ١٠- محمود مجدي شهاب ، الاقتصاد المالي ، الدار الجامعية ، بيروت ١٩٨٨ .
- ١١- رياض الشيخ ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، بيروت ١٩٨٩ .
- ١٢- احمد جامع ، فن المالية العامة ، القاهرة ١٩٨٥ .

كافة الطباعة والنشر والتوزيع



الطبعة الأولى: ١٤٢٥ هـ / ٢٠٠٣ م
الطبعة الثانية: ١٤٢٦ هـ / ٢٠٠٤ م

